

Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten

*Waarom heb ik gelijk - met mijn voorkeur voor dialoog en gespreksregels boven machtswoorden? Ik heb gelijk omdat de dialoog aan de basis ligt van onze samenleving. Algemene gespreksregels vind je terug in ons ideaal van onpartijdigheid, in het non-discriminatiebeginsel, in het streven naar een gedeelde moraal. Je kunt immers niet volhouden dat we allemaal dezelfde rechten hebben als je de ander voortdurend de mond snoert met machtswoorden.*

*Waarom heb ik ongelijk - met mijn voorkeur voor dialoog en gespreksregels boven machtswoorden? Ik heb ongelijk omdat macht aan de basis ligt van onze samenleving. Macht is nodig om beslissingen te nemen en een gemeenschap te binden. En macht kan niet altijd worden uitgeoefend zonder gespreksregels te schenden. Daar is niets aan te doen; over de schending van gespreksregels valt niet volgens de regels te spreken. Ik kan dan wel wanhopig worden van bepaalde machtswoorden, maar zelfs als ik gelijk heb, krijg ik geen gelijk, en dat is het beste bewijs dat ik ongelijk heb.*

Marjolijn Februari - Park Welgelegen (2004: 114)

ISBN 978 90 5972 225 5

Uitgeverij Eburon  
Postbus 2867  
2601 CW Delft  
tel.: 015-2131484 / fax: 015-2146888  
info@eburon.nl / www.eburon.nl

Omslagontwerp: Studio Hermkens, Amsterdam

© 2007 S.H. van der Arend. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

# Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten

Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers  
in de Nederlandse democratie

Advocates, process managers and participants

Interactive planning and the division of roles between government and  
citizens in Dutch democracy

(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op gezag  
van de rector magnificus, prof.dr. J.C. Stoof, ingevolge het besluit van het  
college voor promoties in het openbaar te verdedigen op vrijdag 2 november  
2007 des ochtends te 10.30 uur

door

Sonja Henriëtte van der Arend  
geboren op 25 september 1971  
te Gouda

**Promotoren:**

Prof.dr. T.J.M. Spit

Prof.dr. P.P.J. Driessen

# INHOUD

<b>Hoofdstuk 1 Het verhaal van interactief beleid .....</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding.....	1
1.2 Rolverandering en democratische vernieuwing.....	4
1.3 Varianten op het standaardverhaal.....	9
1.4 Kritische verhalen: de politiek van georganiseerde participatie .....	18
1.5 Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten als centrale personages.....	23
<b>Hoofdstuk 2 Discours, rol en politiek.....</b>	<b>27</b>
2.1 Discoursanalyse: de micro- en macropolitiek van taalgebruik .....	27
2.2 Een model voor betekenisverlening.....	31
2.3 Een model voor maatschappelijke verandering en stabiliteit.....	36
2.4 Rollen en discoursanalyse.....	42
2.5 Conceptueel onderzoeksmodel en deelvragen.....	46
<b>Hoofdstuk 3 Reflecties op interactief beleid, democratie en macht .....</b>	<b>49</b>
3.1 Inleiding.....	49
3.2 Macht of geen macht .....	49
3.3 Schaarse macht .....	50
3.4 Stromende macht .....	53
3.5 Machtsvrijheid in het publieke domein?.....	55
3.6 Plurale macht .....	57
3.7 Confrontatie van de machtsbegrippen .....	60
3.8 Verhalen in de publieke sfeer .....	61
<b>Hoofdstuk 4 Methoden van onderzoek.....</b>	<b>67</b>
4.1 Inleiding.....	67
4.2 Dataverzameling .....	67
4.3 Van data tot hoofdstuk.....	73
<b>Hoofdstuk 5 De procesmetselaars. Een sociale beweging van ambtenaren en consultants.....</b>	<b>87</b>
5.1 Inleiding.....	87
5.2 Drijfveren van individuele procesmetselaars.....	92
5.3 Een lange mars van instituties .....	96
5.4 <i>Do the right thing</i> : rollen van pleitbezorgers.....	122
5.5 Relaties tussen de beweging en de omgeving.....	134
5.6 Conclusie: de levensloop van de procesmetselaars .....	140
<b>Hoofdstuk 6 Van beroep: Procesmanager.....</b>	<b>145</b>
6.1 Inleiding.....	145
6.2 Samenstelling en organisatie van de beroepsgroep .....	157

6.3 Organisatie van het werk .....	169
6.4 Impulsen en obstakels voor professionalisering .....	179
6.5 Een blik vooruit .....	197
<b>Hoofdstuk 7 Vita interactiva. Participeren in de zuidelijke Randstad .....</b>	<b>199</b>
7.1 De macht van verhalen .....	199
7.2 Op een dag ... kwam de HSL-Zuid .....	205
7.3 Hoe participanten participeren in de zuidelijke Randstad .....	212
7.4 Hoe de usual suspects 'ontwikkelingsplanologie' in de praktijk brachten .....	229
7.5 Hoe bewonersgroepen hun regionale waarden in de strijd gooiden .....	254
7.6 Besluit: en ze participeerden nog lang en gelukkig ... ..	273
7.7 Analyse en conclusie .....	279
<b>Hoofdstuk 8 Conclusies: een kritisch verhaal van interactief beleid .....</b>	<b>287</b>
8.1 Inleiding .....	287
8.2 Wie kreeg welke rol, wanneer en hoe? .....	288
8.3 Macht in de interactieve rolverdeling .....	292
8.4 De plaats van de interactieve rollen in het bestaande rollenstelsel .....	301
8.5 Eerherstel voor de instrumentele kant van interactief beleid .....	303
<b>Summary .....</b>	<b>307</b>
<b>Gegevens van interviews en bijeenkomsten.....</b>	<b>315</b>
<b>Lijst van figuren, tabellen en afbeeldingen .....</b>	<b>317</b>
<b>Naschrift .....</b>	<b>318</b>
<b>Curriculum Vitae.....</b>	<b>320</b>
<b>Literatuur .....</b>	<b>321</b>
<b>Index .....</b>	<b>336</b>

# HOOFDSTUK 1

## HET VERHAAL VAN INTERACTIEF BELEID

### 1.1 Inleiding

De opkomst van interactief beleid in Nederland leest als een succesverhaal - voor wie het zien wil. Halverwege de jaren negentig kende nog bijna niemand het woord, een paar jaar later hadden de meeste overheden ervaring opgedaan met het organiseren van burgerparticipatie bij beleidsvoering (Veldboer 1996: 13, Kalk 1998: 211, Pröpper en Kessens 2000). Veel interactieve projecten zijn onderzocht als casestudie en zo ook beschreven als verhaal.<sup>1</sup> Uit de publicaties over de opkomst van interactief beleid en over concrete interactieve projecten is zonder veel moeite een standaard ‘verhaal van interactief beleid’ af te leiden. In het kort luidt dat verhaal ongeveer als volgt:

*In een land (stad, dorp, wijk of regio) bestaat een kloof tussen overheid en burgers. De overheid bestuurt het land zoals van oudsher: op autoritaire wijze. Ze baseert haar beleid en plannen hoofdzakelijk op de inzichten van bestuurders, ambtenaren en experts. De burgers gaan eens in de vier jaar stemmen - althans: een slinkend deel van hen gaat eens in de vier jaar stemmen. De rest van de tijd wachten ze passief en wantrouwig af. Soms komt een deel van hen in opstand tegen een plan of beleid van de overheid, meestal is dat tevergeefs. Burgers noch overheid zijn tevreden, want de besluitvorming verloopt stroperig. In de gevallen dat het lukt tot een beslissing te komen en een plan uit te voeren, is het iets dat niemand wil hebben en iedereen te duur vindt.*

*In de zoektocht naar manieren om de onvrede weg te nemen en de effectiviteit van het beleid te verhogen, bedenkt iemand bij de overheid op een dag om de burgers te betrekken bij het beleid. Er verschijnt een nieuw personage ten tonele: de procesmanager. Die heeft geen inhoudelijke belangen en staat neutraal tegenover de spanningen tussen de overheid en de burgers. De procesmanager organiseert een interactief beleidsproject waarin de burgers kunnen meepraten over een plan van de overheid. Daarmee brengt de procesmanager een communicatieproces op gang waarin zowel burgers als de overheid de rol van participant krijgen. Onder begeleiding van de procesmanager stellen ze samen een plan op waar veel draagvlak voor is. Omdat iedereen tevreden is, blijven nieuwe problemen uit. De overheid is opener geworden en de burgers actiever. De democratische orde is hersteld of zelfs verbeterd en de rolverdeling in de democratie is voorgoed veranderd.*

---

<sup>1</sup> Zonder volledigheid te betrachten: Glasbergen en Driessen 1993, Veldboer 1996, Enthoven en De Rooij 1996, Monsma en Scalzo 1996, Tops et al. 1996, Edelenbos en Monnikhof 1998a en 2001, Pröpper en Steenbeek 1999: 157-180, Duijvendak et al. 1999, Edelenbos 2000, Abma 2001, Glasbergen en Van der Arend 2001, Hendriks en Tops 2001b, Van der Arend et al. 2002, Van Praag 2002, Esselbrugge 2003a, Cornips 2006, Edelenbos et al. 2006: 160-185, De Graaf 2007.

Dit beknopte verhaal biedt een basis voor een *definitie* van het begrip interactief beleid. Interactief beleid is:

- de idee, methode en praktijk
- om te proberen de rolverdeling tussen overheid en burgers te veranderen
- door burgers (en andere derden) uit te nodigen om te participeren bij het maken van een beleid of plan van de overheid,
- het participatieproces te laten ontwerpen, organiseren en begeleiden door een procesmanager,
- en de kwaliteit van beleid en plannen af te meten aan het draagvlak ervoor bij de participanten (overheid, burgers en andere betrokkenen).

Ook dit boek vertelt een verhaal over interactief beleid. Het is het resultaat van een onderzoek naar de opkomst en ontwikkeling van interactief beleid als idee, methode en praktijk in de Nederlandse ruimtelijke planvorming vanaf het begin van de jaren negentig tot aan de eerste jaren van deze eeuw. *De doelstelling van dit onderzoek* heeft betrekking op het tweede punt van de definitie: het onderzoek beoogt een verdieping van het inzicht in de betekenis van interactief beleid voor de rolverdeling tussen overheid en burgers. De geschiedenis van interactief beleid in dit proefschrift heeft drie hoofdrolspelers. Dat zijn om te beginnen de procesmanagers en de participanten, de centrale personages aan het eind van het verhaal hierboven. Daarnaast gaat het over de auteurs en vertellers van dat verhaal: de pleitbezorgers van interactief beleid. Het onderzoek gaat uit van de notie dat de mensen die de afgelopen jaren in Nederland de rol van pleitbezorger, procesmanager en participant hebben gespeeld, daarmee tevens concreet gestalte, vorm en inhoud gegeven hebben aan interactief beleid als idee, methode en praktijk. Met andere woorden: de geschiedenis van interactief beleid is de geschiedenis van hun rollen. Het proefschrift vertelt hoe zij het verhaal van interactief beleid hebben bedacht, verteld, verspreid, uitgewerkt, vastgelegd, uitgevoerd en gespeeld in de context van bestaande - maar niet statische - ideeën, methoden en praktijken omtrent de rolverdeling tussen overheid en burgers.

Met deze invalshoek haakt het onderzoek aan bij de ‘democratische belofte’ van interactief beleid: het idee dat een interactieve rolverdeling tussen overheid en burgers een verbetering van de Nederlandse democratie betekent. Behalve dat de democratische belofte het onderzoek een zekere maatschappelijke relevantie verleent, ligt bij dit punt tevens mijn persoonlijke motivatie om dit proefschrift te schrijven. In de kern houdt die motivatie verband met betrokkenheid bij het streven naar democratisering en de participatie van burgers bij ruimtelijke planvorming. Maar die betrokkenheid is niet de directe aanleiding noch het doel van het onderzoek. Dit boek komt in de eerste plaats voort uit verbazing over de eenzijdige en normatief geladen oriëntatie op management en proces in teksten over interactief beleid. Deze oriëntatie lijkt namelijk ten koste te gaan van de analytische en empirische aandacht voor twee onderwerpen die toch van essentiële betekenis zijn voor democratisering en actief burgerschap: de rol van macht en de rol van participerende burgers bij interactief beleid.

Aandacht voor het eerste verwaarloosde onderwerp, de rol van macht, problematiseert de verhouding tussen interactief beleid, democratisering en macht. Het gaat hier niet



alleen om de gebrekkige analyse van de werking van macht in interactieve projecten, waar verscheidene auteurs op wijzen en die zij wijten aan de eenzijdige oriëntatie op normatieve en methodologische aspecten van procesmanagement (Hartman 1998, Newman 2001, Van Stokkom 2003). Belangrijker is dat de geschiedenis van interactief beleid in Nederland zelf nog nauwelijks vanuit een machtspolitiek perspectief is beschouwd. Bestuurlijke vernieuwing en democratisering verschijnen hoofdzakelijk als kwesties van adequaat management, goede bedoelingen en rationele antwoorden op maatschappelijke problemen - maar ze vormen ook een platform voor strijd om invloed, posities en beeldvorming in het publieke domein (Van der Arend 1997). Hoe correct macrosociologische verklaringen en normatieve rechtvaardigingen voor de opkomst van interactief beleid ook mogen zijn, ze belemmeren het zicht op de concrete activiteiten, belangen, ervaringen, relaties, coalities en conflicten van de mensen die zich daar actief voor hebben ingezet.

De veronachtzaming van het tweede onderwerp, de rol van participanten in interactieve projecten, lijkt eveneens verband te houden met de nadruk op procesmanagement. Forester wijst daar althans op in de volgende observatie, die hij doet naar aanleiding van een internationale cursus over deliberatieve democratie en conflictresolutie:<sup>2</sup>

I wonder in retrospect if we spent a great deal of time on process design (and representation, for example) and far less time on **3rd party roles** and actual practice and practical judgment. Larry's opening remark that the complete absence of discussion of 3rd party behavior in the theoretical literature strikes me as a point of real depth and significance. It's significant in research implications; it's deep in the sense that it reveals a structural and processual rather than a pragmatic bias in the theoretical literature, and perhaps even an implicit formalism or scientism, a search for a system that will be abstractly sufficient and legitimate rather than a search for an informed sense of practical judgment that reflects and might inform what practitioners (can and ought to) do.

Andermaal gaat de aandacht voor methodologische kwesties en normatieve abstracties ten koste van de aandacht voor het concrete handelen van mensen, in dit geval mensen in "third party roles", ofwel participerende burgers en andere betrokkenen. Het is overigens wel relevant om hier kort in te gaan op de vraag wie Forester voor ogen heeft met de "practitioners" die hij wil voorzien van informatie over het gedrag van participanten in interactieve projecten. Uitgaande van zijn belangrijkste publicaties, gaat het hem om 'planners'. In de planningspraktijk in de VS zijn dat professionele planologen en stedenbouwkundigen, die zich onder meer bezig houden met het organiseren en begeleiden van de communicatie tussen overheid en burgers (Forester 1989, 1999). Als deze inschatting klopt, doet Forester met dit citaat opvallend genoeg uiteindelijk geen afstand van de centrale plaats van het thema procesmanagement in het taalgebruik over participatie bij ruimtelijk beleid.

Dit proefschrift verkent deze twee onderbelichte onderwerpen in hun onderlinge samenhang: de macht in en van interactief beleid en de rol van het concrete handelen van betrokkenen. Het gaat nadrukkelijk een stap voorbij de impliciete suggestie van Fores-

---

<sup>2</sup> Zie [ocw.mit.edu/OcwWeb/Urban-Studies-and-Planning/11-969Summer-2005](http://ocw.mit.edu/OcwWeb/Urban-Studies-and-Planning/11-969Summer-2005), onder 'Reflections'. "Larry" is Lawrence Susskind, een van de auteurs van het Consensus Building Handbook, dat ook de theorie en praktijk van interactief beleid beïnvloed heeft (Susskind et al. 1999).

ter. Het doel is niet in de eerste plaats om bij te dragen aan de kwaliteit en democratisering van de ruimtelijke planvorming door inzichten te leveren die de toepassing van interactief beleid en procesmanagement stimuleren en/of verbeteren. Mocht zulks toch een bijkomend gevolg zijn, dan is dat mooi meegenomen, voor zover het niet in de weg staat van de centrale doelstelling - een beter begrip van de betekenis van interactief beleid voor de rolverdeling tussen overheid en burgers.

De paragrafen hieronder plaatsen dit onderzoek nauwkeuriger in zijn maatschappelijke en wetenschappelijke context. Paragraaf 1.2 gaat nader in op het streven naar rolverandering als een vorm van democratische vernieuwing, en geeft daarmee de aanleiding voor het onderzoek weer. Paragraaf 1.3 demonstreert met een overzicht van wetenschappelijke literatuur over interactief beleid in Nederland dat het thema rolverandering en interactief beleid in Nederland nog onvoldoende kritisch is onderzocht. Een constante factor in de op andere punten sterk uiteenlopende teksten over interactief beleid en interactieve projecten is, dat ze de thema's democratisering en macht in hoge mate tegenover elkaar plaatsen. Inspiratie voor een meer kritische benadering is buiten Nederland te vinden. Interactief beleid is in de meeste andere landen geen courante term, maar er zijn wel veel vergelijkbare verhalen te vinden over nieuwe en minder nieuwe vormen van georganiseerde burgerparticipatie en 'governance'. Paragraaf 1.4 bespreekt een aantal bijzondere teksten uit de buitenlandse literatuur, die democratisering en burgerparticipatie niet (alleen) tegenover macht stellen, maar ook de onderlinge verwevenheid tussen beide laten zien. De paragraaf gaat met name over de theoretische en methodische uitgangspunten die de kritische insteek in deze publicaties schragen. Paragraaf 1.5 beschrijft hoe die uitgangspunten zijn verwerkt in de opzet van het onderzoek voor dit proefschrift, en geeft de centrale onderzoeksvraag en een leeswijzer voor het vervolg van het boek.

## **1.2 Rolverandering en democratische vernieuwing**

De meeste interacties tussen overheden en burgers vinden plaats middels min of meer formele rollen en relaties. Naast het wettelijk staatsburgerschap tegenover de staat als instituut is een veelheid aan rollen te spelen. Wat kortweg 'de overheid' heet, heeft in werkelijkheid vele gezichten: volksvertegenwoordigers, benoemde en gekozen bestuurders, ambtenaren, consultants, experts, quasi-, semi- en volledig zelfstandige bestuursorganen, uitvoeringsinstanties, openbare aanklagers en rechters. Burgers die in contact zijn met een overheid doen dat bijvoorbeeld in de rol van kiezer, onderdaan, inspreker, klager, belanghebbende, lid van een gemeenschap, bezoeker, asielzoeker, toerist, huizenbezitter, huurder of weggebruiker. Intermediaire rollen in de relatie tussen overheid en burgers worden onder meer vervuld door parlementariërs, politieke partijen, advocaten, maatschappelijke organisaties, belangenbehartigers, corporaties, kerken, verenigingen, stichtingen, bedrijven en andere rechtspersonen, internationale instellingen, organisaties en netwerken, wetenschappers, journalisten en andere publicisten, interpretators en commentators. Al deze rollen zijn verbonden met regels, gebruiken, hulpbronnen en posities, die maken dat interacties tussen overheden en burgers min of meer geordend kunnen verlopen. Tegelijkertijd herbergt dit stelsel van

rollen een doorgaans onwenselijk geachte mate van onoverzichtelijkheid, inflexibiliteit, inefficiëntie, afstandelijkheid en machtsongelijkheid.

De introductie van interactief beleid betekent dat dit stelsel van rollen mogelijkverwijst verandert. In die zin is die introductie niet alleen een bestuurlijke vernieuwing, gericht op de verbetering van beleid, maar ook een poging tot democratische vernieuwing, gericht op het oplossen van problemen in het bestaande rollenstelsel (Pröpper en Steenbeek 1999: 22, Hendriks en Tops 2001a: 109, Van der Heijden en Schrijver 2002: 11, Hajer en Wagenaar 2003: 2, Akkerman 2004). Aldus sluit het pleidooi voor interactief beleid aan bij eerdere commentaren op het (veronderstelde) geloof in een centraal, hiërarchisch en rationeel plannende overheid (Den Hoed et al. 1983, Ministerie van LNV 1994, Van Gunsteren 1992: 16-17, Bovens et al. 1995, Frissen 1996). Deze auteurs omkleden hun kritiek zowel met ethische argumenten - bijvoorbeeld pro democratisering - als met meer praktische, bijvoorbeeld inzake de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsoptreden (waar op zich eveneens een ethische grond voor kan zijn). Ze vinden hiërarchische sturing niet alleen ongewenst, maar achten het vooral ook onmogelijk. Zelfs als iedereen het zou willen, kan de overheid niet boven het spel van maatschappelijke machten en krachten staan, omdat ze daar zelf deel van uit maakt. Bestuurders, ambtenaren en politici zouden daarom volgens hen niet alleen beter naar burgers moeten luisteren, maar hun illusie van een bovengeschatte positie boven de samenleving in het geheel moeten laten varen.

Voorstanders van interactief beleid - de pleitbezorgers waar Hoofdstuk 5 over gaat - zien hun benadering als een goede manier om een nieuwe, meer nevensgeschikte positie voor de overheid te verwezenlijken en tegelijk het actieve burgerschap te bevorderen. De overheid als hoeder van het algemeen belang verdwijnt uit beeld, ze wordt zelf een belanghebbende speler. Dat zou burgers niet alleen meer invloed op beleid en plannen geven, maar tevens de verhouding tussen overheid en burger directer, intensiever en gelijkwaardiger maken (Bovens et al. 1995: 37, Edelenbos en Monnikhof 1998a: 24, Pröpper en Steenbeek 1999: 19-22, Hendriks en Tops 2001b: 17). Sommige pleitbezorgers hebben het idee dat de representatieve democratie deels of geheel moet worden vervangen door de interactieve democratie. Nieuwe, interactieve gebruiken en bestuurlijke culturen moeten dan in de plaats komen van bestaande, formele regels en structuren (Edelenbos en Monnikhof 1998a: 13). Anderen zien interactieve projecten als min of meer tijdelijke "vrijplaatsen" waar bestaande machtsverschillen en regels niet gelden of hun werkzaamheid verliezen (Roobeek 1995: 55, Hajer 2003: 99, zie ook Hilhorst 2001: 106). In beide gevallen acht men de daadwerkelijke invloed van burgers op beleid afhankelijk van de 'doorwerking' van interactieve projecten, die alleen kan plaatsvinden wanneer de nieuwe interactieve gebruiken en praktijken voldoende aansluiten op de bestaande rolverdeling in de democratie (Krouwel 2004: 258).

Voor de meeste auteurs heeft interactief beleid overigens niet alleen betrekking op participatie door burgers maar tevens - of zelfs bij voorkeur - op de actieve deelname van maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden bij het beleid van een overheid (Driessen et al. 1993: 145-146, Koppenjan en Rijnveld 1997: 105, Pröpper en Steenbeek 1999: 16). Het idee achter de democratische belofte is dat een over-

heid die een plan of beleid wil maken, aan iedereen die daar een *belang* bij heeft de mogelijkheid moet geven om mee te praten en te werken. De overheid en andere machthebbers staan invloed af, burgers en andere betrokkenen nemen meer verantwoordelijkheid op zich (Edelenbos en Monnikhof 1998b, Wille 2001: 95). Niet een set formele rechten en plichten, maar praktische betrokkenheid als belanghebbende is het criterium voor deelname aan een interactief project (Edelenbos en Monnikhof 1998a: 28, Pröpper en Steenbeek 1999: 21, De Graaf 2007: 23-25). Dit uitgangspunt houdt in, dat bij interactief beleid de formele verschillen tussen mensen, voortkomend uit het bestaande rollenstelsel tussen overheid en samenleving, naar de achtergrond verschuiven. Ambtenaren, politici en bestuurders treden niet meer op als ‘de overheid’, maar worden zichtbaar als individuele belanghebbende participanten (Edelenbos en Monnikhof 1998a: 37).

Idealiter is de rolverdeling van interactief beleid daarom niet alleen directer, intensiever, opener en meer egalitair dan het bestaande rollenstelsel, maar tevens informeler, uniformer en eenvoudiger. Burger of ambtsdrager, initiatiefnemer of betrokkene, georganiseerd of ongebonden, werknemer of vrijwilliger, van iedereen wordt ongeveer hetzelfde verwacht, ongeacht status, verantwoordelijkheden, macht en positie. Het is dan ook kenmerkend voor interactief beleid om een groot deel van het scala aan bestaande rollen in de relatie tussen overheid en burgers simpelweg te verzamelen onder één enkele noemer. Elke individu, ambtsdrager, vertegenwoordiger, groep, organisatie of instituut uit het publieke, private of civiele domein is in de taal van interactief beleid een ‘stakeholder’, een actor of een participant (bv. Klijn et al. 1993). Deze verbale gelijkschakeling weerspiegelt de meervoudige betekenis van het interactieve streven naar een nieuwe rolverdeling tussen overheid en burgers: die moet gelijkwaardiger, eenvormiger, informeler én eenvoudiger worden. Sterker nog, wellicht hebben deze woorden de realisatie van dat streven tevens bevorderd. Dit proefschrift is onder meer een verkenning van deze gedachte. Het reflecteert op de mogelijkheid dat de taal van interactief beleid, met name de connotatie met democratische vernieuwing daarin, van groot belang is geweest voor zijn opkomst en populariteit (zie Hajer en Wagenaar 2003: 1).

Zowel overheden, burgers als intermediaire organisaties kunnen dus de nieuwe rol van participant vervullen. Toch kent de interactieve rolverdeling meer nieuwe rollen dan alleen die van belanghebbende participant. Bij interactief beleid zijn namelijk mensen nodig die de interacties tussen belanghebbende participanten organiseren en begeleiden (Glasbergen 1989: 7, Klijn et al. 2000: 113). Bovendien kan ook de aansluiting tussen interactieve en bestaande besluiten en praktijken niet zonder actief beheer (Meuleman 2003, Krouwel 2004). Sommige auteurs schrijven deze en aanverwante taken - bemiddeling, organisatie, communicatie, beheer en begeleiding van interactief beleid - toe aan ‘de overheid’. In deze visie moet de overheid juist niet de rol van participant opnemen. De overheid weegt niet zelf maatschappelijke belangen af, maar voert de regie over het proces van afweging door belanghebbenden, of zorgt zelfs alleen nog maar voor de randvoorwaarden voor hun afwegingsprocessen (De Jong en Mulder 2000). Dit verbindt het idee van interactief beleid met het idee van de terugtrekkende overheid uit

de jaren tachtig (Derksen et al. 1989). De meeste voorstanders van interactief beleid wensen daarentegen juist niet een overheid die terugtreedt (Kalk 1996: 144):

Het paradoxale van bestuurlijke vernieuwing is juist dat het zowel burgers meer stem geeft als dat het de overheid aanwezig en zichtbaarder maakt.

Een inperking van de rol van de overheid is voor deze auteurs geen oplossing van de democratische crisis, die immers meestal wordt verbeeld als een kloof tussen burger en overheid (Van Gunsteren en Andeweg 1994). Ze onderstrepen daarom de noodzaak van meespelende overheden, van overheden die de rol van participant opnemen. In deze visie stoppen overheden niet met het afwegen van belangen, maar treden ze juist toe in een interactief proces van belangenafweging, samen met andere belanghebbenden (Klijn et al. 1993).

Juist omdat de overheid zelf ook participant zou moeten zijn - een belanghebbende partij, of beter gezegd een verzameling van belanghebbende partijen -, vereist de taak van het organiseren en begeleiden van interacties tussen overheid en burgers een tweede nieuwe rol in het publieke domein: de rol van procesmanager (Edelenbos 2000). Terwijl de bovengestelde positie van de overheid als bestuurder van de samenleving verdwijnt en overheden als participanten (deels) opgaan in het spel van maatschappelijke machten en krachten, ontstaat buiten dat spel een nieuwe externe positie, die van de procesmanager (De Bruijn et al. 2003: 320):

Wanneer besluitvorming het resultaat is van een proces van interactie tussen betrokken partijen, vergt het begeleiden van deze processen een bijzondere vorm van management, die procesmanagement wordt genoemd. Procesmanagement kan zowel door een overheid worden vormgegeven als door een derde partij; de essentie is dat deze procesmanager zich niet primair richt op de inhoud van de besluitvorming maar de voortgang en kwaliteit van het proces beheert.

Van de personele invulling van de rol van procesmanager bestaat geen eenduidig beeld. Ze kan worden bekleed door een ambtenaar of bestuurder - en dus door 'de overheid' -, maar in veel gevallen liever door een onafhankelijke, neutrale derde (In 't Veld et al. 1998, Klijn et al. 2000: 113). Van Twist et al. onderscheiden vijf soorten mensen die "betrokken zijn bij het management van complexe projecten en processen": adviseurs, ambtenaren, onderzoekers, project-/procesmanagers en topambtenaren (2003).

Overigens is de procesmanager niet de enige die zich bij interactief beleid met het management van processen bezig houdt. Participanten doen vaak meer dan participeren (indien het al duidelijk is wat participeren al dan niet behelst); net als procesmanagers kunnen ze vanuit een externe positie naar beleid kijken en de relaties en interacties tussen betrokkenen beïnvloeden. Dan komen de rollen van participant en procesmanager bij elkaar in een persoon. Het is derhalve geen uitgemaakte zaak welk deel van het procesmanagement door de participanten wordt uitgevoerd, of zou moeten worden uitgevoerd. In de meeste verhalen over interactieve projecten zijn participanten en procesmanager nochtans duidelijk twee verschillende personages (bv. Edelenbos 2000, Abma 2001). Ook als het om de rolverdeling bij interactief beleid in meer abstracte zin gaat, maken veel auteurs een duidelijk onderscheid tussen de twee rollen, en leggen ze de verantwoordelijkheid voor het procesmanagement hoofdzakelijk bij de procesmanager (bv. Termeer 1993b: 281, De Jong en Mulder 2000). In andere teksten wordt de verantwoordelijkheid voor het procesmanagement niet expliciet toegekend aan een

procesmanager, maar schemert dat personage en de bijbehorende positie buiten het proces wel duidelijk tussen de regels door (Soeterbroek 2002). Een klein aantal auteurs legt de coördinatie in processen juist nadrukkelijk niet bij een aparte, onafhankelijke manager, noch bij andere individuen, maar op het niveau van de interacties tussen participanten (Godfroij 1993). En een enkele tekst is uitgesproken vaag op dit punt, zodat niet te bepalen is wie volgens de auteur geacht wordt het proces te managen: een onafhankelijke procesmanager, de samenwerkende participanten of beide in wisselwerking (Pröpper 2000). Deze en andere percepties van de rolverdeling tussen procesmanagers en participanten worden nader geanalyseerd in Hoofdstuk 5 en 6.

Naast de participant en de procesmanager is met interactief beleid een derde nieuwe rol verschenen in de relatie tussen overheid en burgers: die van de pleitbezorger voor interactief beleid. Het zijn hoofdzakelijk ambtenaren, consultants en bestuurskundigen die deze rol op zich nemen. Als pleitbezorgers betogen ze dat met interactief beleid de formele verdeling tussen scherp gescheiden rollen voor overheid en burgers aan betekenis zal en/of moet verliezen. Ze hopen en/of verwachten dat dan een nieuw, informeler, horizontaler, wederkeriger, vloeiender, opener en meer egalitair rollenstelsel van participerende belanghebbenden en neutrale procesmanagers in toenemende mate het gedrag en het handelen in het publieke domein gaat bepalen (Edelenbos en Monnikhof 1998a). Met hun pleidooien startten en voedden de pleitbezorgers de democratische belofte van interactief beleid - het idee dat de interactieve rolverdeling van participanten en procesmanagers democratischer is dan de bestaande rolverdeling tussen overheid en burgers. Deze overtuiging is misschien wel het meest interessante en aansprekende element in het verhaal van interactief beleid.

Tegelijkertijd roept de democratische belofte een aantal prangende vragen op, die hun oorsprong hebben in het kritische perspectief op democratisering en burgerparticipatie dat in paragraaf 1.4 uitgebreid aan de orde komt. Om er een aantal te noemen: Als overheden de samenleving niet van bovenaf kunnen en mogen sturen, hoe kunnen procesmanagers dan in staat worden geacht de interacties tussen overheid en burgers te organiseren en te beheren? Is procesmanagement wel te onderscheiden van participatie? Hebben procesmanagers de macht om machtige actoren minder machtig te maken? Zijn burgers wel gebaat bij informele rollen; is hun macht jegens de overheid niet juist gestoeld op wettelijk geschraagde rechten, zoals het algemeen kiesrecht, het recht op vereniging, het staats- en bestuursrecht en de grondwet?<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Andere voorbeelden zijn: Kunnen procesmanagers de invloed van maatschappelijke en bestuurlijke machtsongelijkheid zodanig reduceren dat interactief beleid niet zelf een instrument wordt in handen van bestuurders en ambtenaren? Delven de zwakste en minst georganiseerde burgers in de afweging van maatschappelijke belangen niet juist het onderspit zonder de bescherming van formele instituties? Wie kan de verantwoordelijkheid dragen om rollen te veranderen? Wat is de rol en de positie van de pleitbezorgers, die het interactieve rollenstelsel stimuleren met hun democratische belofte, in de relatie tussen overheid en samenleving? Klopt het beeld van een trendbreuk van hiërarchisch naar horizontaal bestuur wel? Kan interactief beleid niet beter begrepen worden als een verdere verfijning van de aansturing van de maatschappij door de staat of het bestuur in abstracte zin? Als het belangrijk

In hoofdzaak problematiseren deze vragen twee cruciale aspecten van de interactieve rolverdeling. Het eerste aspect is de scheiding tussen de politieke rol van participanten en de neutrale, buiten-politieke rol van procesmanagers. Hoewel enkele auteurs aangeven dat ook managers belangen hebben en zich niet volledig buiten de interacties tussen actoren kunnen plaatsen (Klijn et al. 1993: 241), is het idee dat procesmanagers maximale inhoudelijke neutraliteit nastreven van wezenlijk belang voor de democratische betekenis van interactief beleid. Wie niet gelooft in de goede bedoelingen van procesmanagers en in hun vermogen om interacties van buitenaf te analyseren en beïnvloeden, is evenmin geneigd veel waarde te hechten aan de democratische belofte (zie bv. De Rijk 1996, Hartman 1998). Het tweede aspect is het idee dat alle participanten in interactief beleid dezelfde rol hebben. Net als het eerste aspect is dit een fundament onder de democratische belofte. Interactief beleid zou zorgen voor “een gelijkere verdeling van politieke invloed” omdat iedereen participant kan zijn in een interactief project en daar dezelfde mogelijkheden krijgt om mee te praten over het beleid (zie Van Stokkom 2003: 155). De keerzijde daarvan is, dat de democratische belofte aldus veronderstelt dat participanten zich min of meer hetzelfde gedragen. Dat zou betekenen dat de interactieve rolverdeling de diversiteit aan participatieve stijlen en werkwijzen reduceert tot één enkele ideale participantenrol: de belanghebbende die onder begeleiding overlegt en onderhandelt met andere belanghebbenden tot ze allemaal tevreden zijn. Dat roept dan weer de vraag op wat interactief beleid betekent voor de keuzevrijheid van burgers bij het vormgeven van hun rol als participant.

Vragen als deze hebben de aanleiding gevormd voor dit onderzoek. Het zijn geen vragen die welk onderzoek dan ook voor eens en voor altijd kan beantwoorden - daarvoor zijn het er alleen al te veel. Het is echter wel het type vragen, zo betogen de paragrafen hieronder, die in het onderzoek naar interactief beleid in Nederland tot nog toe veel te weinig gesteld zijn.

### 1.3 Varianten op het standaardverhaal

Het uitgangspunt in dit onderzoek is dat elke tekst over interactief beleid als idee, methode of praktijk te lezen is als een verhaal over veranderingen in de rolverdeling tussen overheid en burgers en de rol van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten daarbij. Op grond van dit uitgangspunt is een onderscheid te maken in drie soorten teksten over interactief beleid in Nederland: normatieve, optimistische en pessimistische varianten op het standaardverhaal van interactief beleid.<sup>4</sup> Elke variant geeft een karakteristiek beeld van interactief beleid en de rolverdeling in de democratie. Het onderscheid tussen de varianten reikt verder dan verschillen in sfeer en conclusies; ze hebben elk een kenmerkend plot. Een plot is een specifieke manier om gebeurtenissen te ordenen tot een verhaal. Zonder een dergelijke ordening is het verloop van een geschiedenis, zoals een beleidsproces, niet te bevatten - of beter gezegd betekenisloos (Van Twist 1994: 88).

---

is dat zo veel mogelijk betrokkenen actief meedoen bij het maken van beleid, hoe kunnen onderzoekers, in hun eentje aan de schrijftafel gezeten, dan bepalen of dat op een goede manier gebeurt?

<sup>4</sup> Net als elke categorisering heeft deze driedeling ideaaltypische trekken.

Paragraaf 1.4 bespreekt een vierde type verhaal met zijn eigen plot: de kritische variant. Die variant is in de Nederlandse literatuur bijna niet te vinden, maar wel in een klein aantal teksten over rolverandering bij georganiseerde burgerparticipatie buiten Nederland. Met behulp van dit literatuuroverzicht in vier varianten kan dit proefschrift gepositioneerd worden in zijn wetenschappelijke context. Het is een poging de kennis over en het inzicht in rolverandering en interactief beleid in Nederland aan te vullen, door inspiratie te zoeken bij kritische teksten over georganiseerde burgerparticipatie buiten Nederland. De huidige paragraaf behandelt nu eerst achtereenvolgens de belangrijkste kenmerken van de normatieve, optimistische en pessimistische variant, en sluit af met een overzicht van enkele gemeenschappelijke kenmerken van die varianten.

#### *Normatieve varianten en elementen*

Het typerende kenmerk van een normatief verhaal is dat er iets veranderd of verbeterd moet worden. In de normatieve variant op het standaardverhaal verschijnt interactief beleid dan ook als een ideaal, een nieuw model voor democratische verhoudingen. De ideologische basis daarvan zoekt men onder andere in de theorie van Habermas: de norm van een machtsvrije uitwisseling van argumenten die tot consensus leidt (Hajer 2000a: 29, Van Stokkom 2003, Akkerman 2004). De bestaande rolverdeling tussen overheid en burgers wordt getoetst aan het ideaal van interactief beleid, en schiet tekort. Er is een kloof tussen overheid en burgers: ze interacteren te weinig. En wanneer ze interacteren, gaat het niet goed. Mits het op de juiste wijze wordt ingezet en uitgevoerd zou interactief beleid zou kunnen zorgen voor een intensivering van de interacties en voor een verbetering van de rolverdeling tussen overheid en burgers (Edelenbos en Monnikhof 1998a: 11-13, Pröpper en Steenbeek 1999: 48-49, Wille 2001: 93-95, Akkerman 2004: 296). Het onderzoek achter deze verhalen richt zich daarom op organisatorische vragen: hoe moet interactief beleid ingevoerd en uitgevoerd worden? Een dergelijk uitgangspunt vraagt om een *'change agent'* in het verhaal, een personage dat de gewenste democratische vernieuwing realiseert of zou moeten realiseren. Aanvankelijk schreven de auteurs die taak toe aan de overheid; die zou haar deuren open moeten doen en burgers actief laten meepraten (Enthoven en De Rooij 1996, Kalk 1996). Gaandeweg is impliciet of expliciet de rol van de procesmanager steeds meer centraal komen te staan in de verhalen. Daarmee wordt in de normatieve verhalen de kwaliteit van het procesmanagement de belangrijkste verklarende factor voor de mate waarin burgers het beleid kunnen beïnvloeden. Het plot in deze variant laat zien waarom procesmanagement al dan niet leidt tot de gewenste effecten op de rollen en het gedrag van participanten (Pröpper en Steenbeek 1998, Edelenbos 2000, Hajer 2000a: 7-9, Wille 2001, Baeten 2003, Edelenbos et al. 2006: 137-188).

De figuur van de procesmanager, ook wel procesbegeleider of facilitator, is onder andere afkomstig uit de "strategische keuzebenadering", die Hickling al in de jaren '70 introduceerde in Nederland (Hickling et al. 1976). In 1986 werd deze werkwijze voor het eerst in verband gebracht met de term interactief beleid, in het project IBIS van het



ministerie van VROM (Van Grootveld 1988).<sup>5</sup> De inzet was niet zozeer democratisering, maar vooral verhoging van de effectiviteit en kwaliteit van beleid door zoveel mogelijk kennis over het onderwerp in kwestie bij elkaar te brengen (Hickling et al. 1976: 19, Van Grootveld 1988: 57). In de loop der jaren zijn auteurs van normatieve verhalen over interactief beleid in toenemende mate ideële, op democratisering gerichte motieven gaan verwachten van procesmanagers en opdrachtgevers van interactieve projecten (Woltjer 2002, Hendriks en Tops 2001: 178-179 en 2002: 116-117). In hun verhalen krijgen procesmanagers steeds meer taken toegeschreven, die grotere competenties veronderstellen. Ze moeten bijvoorbeeld niet alleen de interacties tussen de actoren in een bestaand beleidsnetwerk managen, maar tevens zorgen dat de belanghebbenden die nog buitengesloten zijn toegang tot het netwerk krijgen. Een andere verwachting is het vermogen om de rollen en omgangsregels van overheden en burgers te ontwerpen door middel van “institutional design” (Edelenbos 2000: 135-138). Een laatste voorbeeld van het groeiende takenpakket van procesmanagers komt voort uit de overtuiging dat interactief beleid alleen werkt als het is “ingebed in het formele democratische besluitvormingsproces van de representatieve democratie”. Procesmanagers moeten daartoe niet alleen de interacties in de interactieve projecten begeleiden, maar ook voorkomen dat “parallele besluitvormingsstructuren ontstaan”, die de uitkomsten en democratische effecten van de interactieve projecten ondergraven (Krouwel 2004: 258, zie ook Hajer 2000a: 32-33, Edelenbos et al. 2006: 141). In een normatief verhaal moeten procesmanagers alle interacties rond een thema kunnen overzien, om deze zo veel mogelijk te concentreren in het interactieve project.

Normatieve verhalen zijn verhalen over het maken van keuzes, het realiseren van verbeteringen, het overwinnen van tegenstand, het benutten van kansen, het bereiken van doelen en het leren van de ervaringen die men daarbij opdoet. Het plot wordt gevormd door de keuzes en inspanningen van de procesmanager en welwillende medestanders die, tegen geïnstitutionaliseerde machten in, de rollen van burgers, bestuurders en ambtenaren veranderen. Het doel van deze verhalen is de methode en de toepassing van interactief beleid te verbeteren, door lessen te trekken, succes- en faalfactoren aan te wijzen, *best practices* te identificeren en dilemma's te benoemen. In navolging van Arnstein gebruiken veel auteurs een zogenaamde participatieladder als metafoor voor het streven naar verbetering van de rolverdeling tussen overheid en burgers. Hoe hoger een interactief project scoort op de ladder, hoe groter de rol en de invloed van burgers, en hoe kleiner die van de overheid (Arnstein 1969, Coenen et al. 1998b, Pröpper en Steenbeek 1998, Edelenbos 2000, Baeten 2003, Cornips 2006). Niet alle verhalen eindigen bovenaan de ladder. Soms wordt het gewenste doel niet bereikt; de overheid houdt de deuren gesloten, machtige partijen geven hun invloed niet uit handen, de burgers blijven passief. Een typisch normatieve vertelling wijdt dat niet aan het kwaad, het lot of het toeval. Dat zijn immers onontkoombare kenmerken van het bestaan, geen problemen die oplosbaar zijn. De auteur of de lezer moet een schuldige zoeken. Een mogelijke kandidaat is de procesmanager zelf. Het verhaal kan zijn dat de procesmana-

---

<sup>5</sup> IBIS stond voor: Interactieve Beleidsbepaling en Implementatie Strategiemethode (Van Grootveld 1988: 49). Deze publicatie is tevens de oudste vermelding van het begrip interactief beleid die ik heb gevonden.

ger incompetent heeft gehandeld, de eigen belangen heeft laten meewegen, of duidelijke aanwijzingen en hulp heeft afgeslagen. Het idee van interactief beleid is dan niet goed of consciëntieus genoeg uitgevoerd - een leerervaring op zich (Wille 2001: 111-115, Woltjer 2002: 450, Edelenbos et al. 2006: 137-147). Maar meestal wordt het falen geweten aan een gebrek aan steun of een teveel aan tegenwerking van andere personages. Dat zijn bijvoorbeeld conservatieve bestuurders en bureaucraten, staatsrechtgeleerden, belangenbehartigers en politici die niet willen luisteren, omdat ze hun macht niet uit handen willen geven, of aan het eind van het proces weer “terugvallen in hun oude rol” (Edelenbos en Monnikhof 1998b, zie ook Krouwel 1998: 184-187, Kalk 1998: 219, Weggeman 2003). In een enkel geval zijn het burgers die toch weer hun hakken in het zand zetten en alleen voor hun eigen belang gaan (Edelenbos en Monnikhof 1998b).

### *Optimistische verhalen over rolverandering*

De optimistische variant wijkt meer af van het standaardverhaal van interactief beleid dan de normatieve. De causale relatie tussen interactief beleid en rolverandering is omgekeerd: optimisten gaan ervan uit dat de rolverdeling tussen overheid en burgers al veranderd is. Die rolverandering verklaart in deze variant de opkomst van interactief beleid, procesmanagement en aanverwante nieuwe sturingsvormen en democratische vernieuwingen (Van Tatenhove et al. 2000: 6). Sterker nog: overheden hebben geen keuze; de nieuwe rolverdeling vereist aanpassing van hun werkwijze (Teisman 1992: 271 e.v.). Interactief beleid verschijnt in deze variant als een teken des tijds, als de logische uitkomst van autonome ontwikkelingen - zoals mondialisering, individualisering, ontzuiling, de verplaatsing van de politiek, de opkomst van milieuproblematiek en de toenemende complexiteit van de samenleving. Als typerend voorbeeld van dit soort veranderingen figureert de opkomst van het internet. Net als het wereldwijde web heeft de samenleving als geheel een netwerkachtige structuur gekregen waarin niemand de baas is en iedereen afhankelijk is van anderen voor het bereiken van zijn doelen. Het mooie daarvan is dat partijen wel móeten overleggen en samenwerken (Glasbergen 2000, Teisman 1992, Van Gunsteren 2006). Met hun optimistische inslag reageerden deze en andere auteurs begin jaren '90 op meer pessimistische verhalen over beleidsnetwerken uit de jaren '80 (De Bruijn et al. 1993: 14-23). Die verhalen benadrukten volgens hen teveel dat netwerken “de totstandkoming van noodzakelijke beleidsmaatregelen belemmeren en het openbaar bestuur ondoorzichtig en oncontroleerbaar maken” (Klijn et al. 1993: 230). De netwerkdenkers van de jaren '90 stellen dat overheden en onderzoekers zich beter kunnen richten op het begrijpen van netwerken, in plaats van op het bestrijden ervan (Glasbergen 1989, Teisman 1992).

In vergelijking met de normatieve variant zijn deze verhalen meer op beschrijving dan op verbetering gericht en meer op inzicht in het bestaande dan op het leren van iets nieuws. Veel optimistische verhalen hebben wel een prescriptief of normatief moment, maar daarbij zijn effectiviteit en efficiëntie normstellend, in plaats van democratisering en actief burgerschap (Teisman 1992: 269-270, Driessen et al. 1995). Na een beschrijvend deel, dat inzicht geeft in het verloop van ontwikkelingen en processen rond overheidsbeleid, volgt in een optimistisch verhaal een aantal voorstellen over de manier waarop overheden effectief kunnen opereren in de realiteit van de nieuwe rolverdeling

in de hedendaagse democratie (zie Teisman 1992, Termeer 1993b, Klijn et al. 1993). Er is geen personage dat duidelijk als *change agent* fungeert; niemand hoeft zich in te spannen om veranderingen in de rolverdeling tussen overheid en burgers te realiseren, want die hebben immers al plaatsgevonden. Niet doorzettingsvermogen, intelligentie en de strijd tegen de macht, maar vertrouwen in de werking van interactieprocessen is de cruciale succesfactor (Van Gunsteren 2006). Het enige dat mensen en organisaties te doen staat, is zich aan te passen aan de nieuwe realiteit. Procesmanagers hebben daarbij weliswaar een bijzondere rol, omdat zij meer dan anderen bedreven zijn in het opereren in netwerken. Maar ze zijn in optimistische verhalen geen *change agents*. Ze zijn te kenschetsen als helper van burgers en andere participanten - lees: het proces. De helper haalt uit het proces wat erin zit en wat de overheid nu niet benut (Klinkers 2002). Net als de andere personages functioneert de procesmanager als deel van een organisch geheel van interacties en processen die zich afspelen in netwerken (Kooiman 1988, Klijn et al. 1993: 241, Van Tatenhove en Leroy 2000).

In de optimistische variant staat het goede einde niet in het teken van doelbereiking door een of enkele hoofdpersonen, maar van verzoening: verzoening van de personages met hun plaats in het geheel en verzoening tussen de personages. De welwillende actoren vinden elkaar in win-winoplossingen voor voorheen schijnbaar onoverbrugbare belangentegenstellingen (Klijn et al. 1993: 239, De Bruijn et al. 1993: 186-188). Het plot in een optimistisch verhaal over een interactief project draait om de verwickelingen in het beleidsproces, die aan het slot vooraf gaan. Die verwickelingen zijn voornamelijk het gevolg van restanten van de oude machts- en rolverdeling tussen overheid en burgers, die het soepele verloop van hun onderlinge interacties in de weg staan (Termeer 1993b, Klijn et al. 1993: 235). Vooral mensen met officiële posities in het oude rollenstelsel - bestuurders, ambtenaren, politici en andere hoogwaardigheidsbekleders - hebben moeite om zich aan te passen aan hun nieuwe, interactieve rol. De goede afloop vereist dat ze hun sturingspretenties, maakbaarheidsgeloof en ouderwetse rolopvattingen laten varen en de gewone burger in zichzelf terugvinden. Mensen die vasthouden aan macht, hiërarchie en formele rollen gaan onvoldoende met hun tijd mee en staan de voortgang van het proces in de weg (De Bruijn et al. 1993: 188). Hoe meer alle personages uitgaan van hun gezonde verstand, hoe sneller het harmonieuze einde nabij komt. Idealiter zijn dan niet alleen de verschillen tussen uiteenlopende belangen verdwenen, maar ook de verschillen tussen experts en leken, tussen ambtsdragers en burgers, tussen kiezers en gekozenen, tussen staat, markt en 'civil society'. Soms komt het harmonieuze einde niet tot stand; de behoudzuchtige formalisten winnen de slag. Maar welwillende personages, auteurs en lezers beseffen dat de fundamentele problemen daarmee niet zijn opgelost. Zij zullen opnieuw proberen tot samenwerking te komen. Cinematografisch geformuleerd: interactief beleid - *the sequel* ligt al in het verschiet.

### *Een pessimistisch perspectief*

De pessimistische variant is spiegelbeeldig aan de optimistische. Net als in optimistische verhalen zijn autonome ontwikkelingen en processen sterker dan de intenties, keuzes en acties van individuele personages. Die ontwikkelingen gaan echter niet vanzelf in de gewenste richting van steeds meer communicatie, gelijkheid en afhankelijk-

heid tussen overheid en burgers. Aan het einde van een pessimistisch verhaal wacht de personages het tegendeel van harmonie en verzoening: verwijdering, verlies en ruzie. Ook in deze verhalen wordt een relatie gelegd tussen rolverandering en interactief beleid, maar nu blijkt dat rolverandering niet of onvoldoende tot stand komt (Voogd en Woltjer 1999, Schedler en Glastra 2001, Glasbergen en Van der Arend 2002, Woltjer 2002). Pessimistische verhalen over interactief beleid vertellen dat win-winoplossingen onmogelijk zijn, omdat beleidsprocessen onlosmakelijk verbonden zijn met machtsongelijkheid (Van Stokkom 2003). Het plot legt deze bittere waarheid bloot. Zo concludeert Boonstra op basis van zijn onderzoek naar plattelandsbeleid het volgende (2006: 137):

The case studies show that value-conflicts cannot be mediated power-neutrally, through a commensuration of values within procedures or projects. On the contrary, power relations and tragic choices are part and parcel of value-conflict mediation.

In dit licht is interactief beleid, zoals het in normatieve en optimistische verhalen verbeeld wordt, op zijn best een naïeve vergissing. Zonder begrip en rekenschap van de werking van macht zullen interactieve projecten mislukken en mogelijk ondemocratische effecten sorteren (Hartman 1998: 11). Een pessimistisch perspectief op democratie, politiek en samenleving zet aan tot wantrouwen jegens het utopische element in normatieve verhalen over interactief beleid: deze verhalen laten zien dat mensen die verandering proberen te bewerkstelligen meestal meer kwaad dan goed doen. In dit licht is de fundamentele tragiek van interactief beleid dat het bedoeld was als reactie op het maakbaarheidsgehoof in rationale, centralistische planning, maar uiteindelijk zelf ook aan dat geloof ten prooi gevallen is (Terpstra 1997: 250-253, Hilhorst 2001: 100-115, Monster en Schrijver 2005: 18).

Deze variant heeft in principe maar twee soorten personages nodig: machteloze burgers die nooit macht zullen krijgen en machthebbers die hun macht niet uit handen geven. Die laatste zijn bijvoorbeeld ambtenaren en bestuurders, die interactief beleid slechts zien als een “draagvlakmachine” (Woltjer 2002). Een ander probleem waar pessimistische verhalen op wijzen is de macht van procesmanagers. Die hebben “een enorme en ongecontroleerde invloed op inspraak- en interactieve beleidsvormingsprocessen” (Hartman 1998: 12-13). Mocht er in een pessimistisch verhaal, tegen alle waarschijnlijkheid in, toch een rolverandering plaatsvinden, dan is dat zeker geen verbetering. Wanneer er bijvoorbeeld wel burgers zijn die actief betrokken raken, dan zijn dat dezelfde als altijd, zodat interactief beleid de machtsongelijkheden tussen burgers nog versterkt (Hartman 1998: 12, Van Praag 2002). En die actieve burgers blijken dan op dezelfde manier beleid te willen maken als ambtenaren altijd al deden, ze “blijven ingenieurs in het diepst van hun gedachten” (Hilhorst 2001: 113). Zo blijft het eeuwige conflict tussen machthebbers en machtelozen in stand.

Pessimisme is geen populair genre, zeker niet in de bestuurskunde. Interactieve projecten die niet naar tevredenheid zijn verlopen, worden meestal ingekaderd in een optimistisch of normatief verhaal. De auteurs wijten de mislukking aan een gebrekkige uitvoering en doen suggesties voor een betere aanpak, zodat ze hun verhalen toch kunnen afsluiten met een positief beeld van rolverandering door interactief beleid (Krouwel 1998, Edelenbos 2000). Een manier om wel een pessimistisch verhaal over interactief beleid te vertellen is het te verpakken, bijvoorbeeld in een optimistisch verhaal over de

bestaande democratische verhoudingen - die lijken dan zo slecht nog niet (Lelieveldt 1998). Een ander voorbeeld van een verpakking is een pessimistisch verhaal over interactief beleid te gebruiken als ondersteuning van een normatief verhaal over een ander, nog beter democratiemodel, zoals directe of deliberatieve democratie (Akkerman et al. 2000, Monster en Schrijver 2005). Voorts zitten in verhalen met een gelukkig of hoopvol einde vaak kleine pessimistische elementen. Bij Edelenbos en Monnikhof bijvoorbeeld, die vertellen dat overheden en burgers wel proberen het anders te doen, maar na een tijdje toch weer terug vallen in hun oude rol en gedrag. Dit is mild pessimisme, ten dienste van een normatieve conclusie: meer inspanning is vereist om de “aanlooppromen” te overwinnen en bestuurders, burgers en anderen definitief uit hun oude rol te krijgen (1998b).

Met name de rol van parlementaire politici - kamerleden, statenleden, raadsleden - is vaak aanleiding voor een tragische noot in anderszins vrolijke verhalen over interactief beleid (Krouwel 1998, Pröpper en Kessens 2000: 5). Soms krijgen politici daarin het verwijt dat ze democratisering bewust blokkeren, doordat ze weigeren hun macht uit handen te geven. Vaker verschijnen ze als een soort schuldeloze veroorzakers van *unhappy ends*: ze staan vernieuwing in de weg omdat ze nergens anders heen kunnen (Hendriks en Tops 2001: 25-27, Van der Heijden en Hoekema 2002: 95-96). De verhouding tussen interactief beleid en de formele politiek is notoir problematisch. Interactieve projecten leveren politici vaak een rolconflict op (Kalk 1998: 219-222). In het bestaande democratische rollenstelsel zijn volksvertegenwoordigers - idealiter - bij uitstek degenen die in onderlinge interactie tot een afweging van maatschappelijke belangen komen. Politiek wordt dan gezien als een wisselwerking tussen vertegenwoordigers met uiteenlopende visies die alleen samen iets voor elkaar kunnen krijgen. Dit interactieve aspect van de politiek raakt in teksten over interactief beleid wel eens uit beeld (Hendriks en Tops 2001b: 23):

In een hiërarchische omgeving, waarin één actor in sterke mate kan bepalen wat er gebeurt doordat hij over alle noodzakelijke hulpbronnen beschikt, wordt interactieve beleidsvorming minder zinvol of werkbaar geacht. Er dient sprake te zijn van wederzijdse afhankelijkheden, waardoor partijen voor succesvolle beleidsvorming op elkaar zijn aangewezen; er bestaan dan (institutionele) prikkels om tot beeld- en gedragscoördinatie te komen. Denken in termen van een primaat voor één actor - het primaat van de politiek - staat met de netwerkbenadering op gespannen voet. In een netwerkperspectief past de politiek hooguit een rol als *convenor*, als partij die er in de randvoorwaardelijke sfeer voor zorgt dat netwerken goed kunnen functioneren.

Politiek is in dit citaat niet een platform voor interacties tussen bestuurders, volksvertegenwoordigers en publiek, maar een belanghebbende op zich, sterker nog: de politiek wordt beschreven als één enkele actor. Die actor is niet geschikt als procesmanager; hij moet zijn positie boven de samenleving juist opgeven. Maar de rol van participant past hem evenmin, aangezien hij geen directe persoonlijke belangen heeft bij het beleid. Op deze manier heeft het interactieve rollenstelsel eigenlijk geen plaats voor politici. Voor hen rest alleen wat Hendriks en Tops in het citaat hierboven “de randvoorwaardelijke sfeer” noemen.

*Een rode draad door de verhalen: interactief beleid vs. macht*

Normatieve, optimistische en pessimistische verhalen belichten vele aspecten, gezichtspunten en opvattingen. Ze geven zo een rijk geschakeerd beeld van interactief beleid in Nederland. Naast alle verschillen vertonen de verhalen tevens een aantal overeenkomsten. De belangrijkste is dat ze democratisering en rolverandering contrasteren met macht. In normatieve verhalen is die tegenstelling het scherpst: bestaande machten moeten worden doorbroken en overwonnen om ruimte te scheppen voor actief burgerschap en consensusvorming. Waar macht is, is geen interactief beleid en dus geen rolverandering. In de optimistische en pessimistische variant staan macht en rolverandering in mindere mate los van elkaar. Sommige van deze verhalen laten bijvoorbeeld zien hoe maatschappelijke en politieke machtsverhoudingen doorwerken in interactieve projecten. Maar ook hier hebben macht en rolverandering tegengestelde betekenissen: interactief beleid hangt samen met verandering, democratie en samenwerking, macht zorgt voor stilstand, dwang, misbruik en conflict. In beide varianten is macht het obstakel dat democratisering in de weg staat, alleen de inschatting van de verhouding tussen stilstand en verandering verschilt. Terwijl optimistische verhalen starten bij het uitgangspunt dat de relatie tussen overheid en burgers steeds minder hiërarchisch wordt, besluiten pessimistische verhalen met de conclusie dat - desondanks - de gewenste interactieve rolverdeling onvoldoende tot stand komt. Pleitbezorgers van interactief beleid reageren op deze beide observaties door in normatieve teksten nog dieper in te gaan op hoe de ideale rolverdeling tussen overheid en burgers zou moeten zijn en hoe deze verwezenlijkt zou kunnen worden.

Over interactief beleid wordt zo voornamelijk gesproken en geschreven in scherpe, ideologisch geladen tegenstellingen, zoals ouderwets/nieuw, top-down/bottom-up, gesloten/open, regentesk/democratisch, technocratisch/democratisch en stroperig/effactief. De negatieve kanten van deze dichotomieën zijn volgens Van Twist verzinnebeeld in het “karikaturale rationale één-actor model”, “of ook wel: het monocentrisme”, waarvan hij al in 1994 constateerde dat het verbazingwekkend vaak als “Kop van Jut” dient, zeker aangezien “in de bestuurskunde werkelijk niemand te vinden [is] die ooit van dat model is uitgegaan”. Bovendien maken de gebruikers van dat karikaturale beeld ook niet expliciet aan wie ze het toeschrijven, zodat kritiek erop bijna onmogelijk is (Van Twist 1994: 37). Ook nu nog hebben de karikatuur van het rationale één-actor model en aanverwante zelfopgerichte stropoppen een belangrijke plaats in normatieve, optimistische en pessimistische representaties van interactief beleid. Het taalgebruik rond interactief beleid handelt in hoofdzaak over de gewenste en niet over de feitelijke effecten van interactief beleid op de rolverdeling tussen overheid en samenleving.

Hierboven is al gesteld dat deze gemeenschappelijke oriëntatie op de ideële kant van interactief beleid bovendien lijkt samen te hangen met een tweede overeenkomst tussen teksten over interactief beleid in Nederland: ze richten zich, op een enkele uitzondering na, vrijwel uitsluitend op de rol van procesmanagers en andere organisatoren van interactief beleid. Bestuurders, ambtenaren en procesmanagers zijn degenen die geacht worden de democratische belofte van interactief beleid waar te maken. Verhalen over interactief beleid gaan bijna altijd over de manier waarop projecten kunnen of moeten

worden georganiseerd, begeleid en ingepast in de bestaande instituties. De rollen van participerende burgers en pleitbezorgers bij de ontwikkeling, vormgeving en uitvoering van interactief beleid komen nauwelijks aan bod. Interactief beleid verschijnt zo als een organisatorisch vraagstuk in de context van beleid en overheidsorganisaties. Op een enkele uitzondering na, is er geen aandacht voor de activiteiten, strategieën, keuzes en mogelijkheden van de mensen die deelnemen aan interactieve projecten. De uitzonderingen zijn met name te vinden in onderzoek naar landbouw- en plattelandsbeleid, waar een traditie bestaat om vooral vanuit het perspectief van boeren en andere betrokkenen naar beleid en politiek te kijken (Horlings 1996, Bock 2002).

In bijna alle andere teksten staan participanten in de marge, achter een gordijn van abstracties en idealisering. Ze zijn niet de hoofdrolspelers, noch de auteurs of beoogde lezers van verhalen over interactief beleid. Participanten komen wel in de teksten voor; hun hulpbronnen en belangen zijn in kaart gebracht, hun mening over het proces is gemeten door middel van een enquête. Maar wat ze precies doen en meemaken in en om interactieve projecten komt zelden concreet voor het voetlicht. In veel verhalen staat het handelen van participanten bovendien niet op zichzelf. Het wordt samengevat in een abstractie: de burger, de samenleving of het proces. Ook de onderzoeksmethodiek beïnvloedt het perspectief op participanten. De meeste onderzoekers kiezen een of meer interactieve projecten als even zovele casestudies, waarbij de grenzen van een project samenvallen met de afbakening van de casus. Dit versterkt nog het 'procesmanagersperspectief' in de verhalen over interactief beleid. Verder beschouwen onderzoekers de activiteiten van participanten zelden in hun eigen context - bijvoorbeeld in relatie tot hun andere politieke activiteiten -, maar alleen als onderdelen van het beleidsproces. Participanten verschijnen zo vooral als object van procesmanagement en spelen zelden een actieve, individuele rol in de casusbeschrijvingen van interactieve projecten.

De normatieve, optimistische en pessimistische verhalen die op basis van de casestudies worden geschreven, zijn dan ook meestal expliciet geadresseerd aan procesmanagers, en aan ambtenaren en bestuurders die procesmanagers zouden moeten worden of zouden moeten inhuren. De auteurs spreken deze beoogde lezers aan op hun goede wil om op een betere, meer democratische en effectievere manier beleid te maken. Die lezers zullen moeten zorgen dat interactieve beleidsprocessen zo open mogelijk zijn en zo soepel mogelijk verlopen, dat de overheid de uitkomsten overneemt en dat bestuurders zo min mogelijk gebruik maken van hun formele macht en bevoegdheden. Het handelen van procesmanagers is dan wel niet zo verstopt als het handelen van participanten, maar de meeste verhalen geven er wel een tamelijk idealistische weergave van. Ook de heldere rolverdeling tussen neutrale procesmanagers en belanghebbende participanten heeft idealistische trekken. Het handelen van de pleitbezorgers van interactief beleid, tot slot, wordt evenmin duidelijk beschreven. Zij zitten als het ware verstopt achter de teksten die ze zelf schrijven ter stimulering en verbetering van interactief beleid. Vooral in optimistische verhalen, maar soms ook in normatieve, verschijnt interactief beleid als een soort natuurverschijnsel, een logisch en onvermijdelijk gevolg van autonome ontwikkelingen in de samenleving. De wijze waarop de pleitbezorgers

interactief beleid actief hebben bevorderd en verspreid in bestuurskunde en openbaar bestuur is nog niet in beeld gebracht.

Kortom, als de geschiedenis van interactief beleid is ontstaan in en door de rollen van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten, dan geeft het bestaande corpus van teksten over interactief beleid in Nederland tot nog toe weinig inzicht in het verloop van die geschiedenis. De betekenis van interactief beleid voor de rolverdeling tussen overheid en burgers is bijna uitsluitend bestudeerd in het licht van aanbevelingen voor procesmanagement. Als thema op zich komt rolverdeling zelden aan de orde. Daarbij wekt het bevreemding dat burgers, die dankzij interactief beleid actief en invloedrijk zouden worden, in de verhalen daarover nauwelijks in beeld komen als actieve, invloedrijke individuen. Normatieve, optimistische en pessimistische verhalen over interactief beleid kennen participanten als personages nauwelijks *agency* toe. De bevreemding groeit nog in het licht van de gedachte dat niet alleen interactieve projecten zelf, maar ook beelden en verhalen daarover invloed kunnen hebben op de rollen van burgers, overheden, participanten, procesmanagers en pleitbezorgers.

#### 1.4 Kritische verhalen: de politiek van georganiseerde participatie

Ook buiten Nederland verschijnen veel publicaties over de georganiseerde burgerparticipatie bij beleid en plannen, met name in Duitsland, Scandinavische en Angelsaksische landen, en in het kader van ontwikkelingssamenwerking (Pröpper en Steekbeek 1999: 25). De teksten gaan soms over *interactive planning*, maar meestal staan andere begrippen centraal, zoals *participatory development*, *consensus planning*, *community building*, *network governance*, *collaborative planning* en *deliberative democracy*. Het overkoepelende motto is ‘*from government to governance*’: van top-down, centraal, technocratisch bestuur in een representatieve democratie naar bottom-up, interactieve, responsieve netwerksturing in een directe, deliberatieve democratie. Ook deze teksten schetsen meestal een normatief of optimistisch beeld van veranderingen in de rolverdeling tussen overheid en burgers (Dryzek 1990, Rhodes 1997, Healey 1997, Innes en Booher 1999, Pierre 2000, Pierre en Peters 2000, Commissie van de Europese Gemeenschappen 2001, Fung en Wright 2004). Opnieuw is het goede einde in de verhalen sterk afhankelijk van de kwaliteit van het procesmanagement van de interacties tussen participanten (Sørensen en Torfing 2004: 35):

Governance networks might actually under certain conditions contribute to the strengthening of democracy. This is not least the case if they are regulated through the exercise of various forms of democracy promoting meta-governance.

Incidentele pessimistische commentaren en terzijdes over de democratische effecten van georganiseerde burgerparticipatie ontbreken evenmin (Chandler 2000, Swyngedouw 2000, McGuirk 2001, zie ook Geul 1999).

Naast de al bekende interpretaties bestaan in de governance-literatuur echter teksten die zodanig afwijken van de drie besproken varianten dat het zinvol en gerechtvaardigd is te spreken van een vierde type verhalen: de kritische variant. Net als de andere drie geeft deze variant een eigen, kenmerkend beeld van veranderingen in de rolverdeling tussen overheid en burgers. Kritische verhalen over georganiseerde burgerparticipatie benaderen democratisering noch als een richtinggevend doel, noch als een grotendeels



wenselijke autonome ontwikkeling. En hoewel ze soms voortkomen uit teleurstelling over de democratische effecten van georganiseerde participatie, doen ze een stap voorbij de pessimistische vaststelling dat de goede bedoelingen erachter meestal stranden op onwil, bureaucratie en gevestigde belangen. In de kritische variant verschijnt georganiseerde burgerparticipatie in een andere hoedanigheid: als een *politiek project*. Dat wil zeggen dat kritische verhalen niet beginnen met een oordeel over de wenselijkheid van een bepaalde vorm van georganiseerde burgerparticipatie. Ze beschrijven alleen of hoofdzakelijk hoe het als idee, methode en/of praktijk door bepaalde mensen, op een bepaalde manier onder bepaalde omstandigheden is bedacht, gestimuleerd, verwezenlijkt en gebruikt. Als politiek project concurreert interactief beleid met andere projecten en programma's gericht op behoud of verandering van de bestuurlijke, politieke en staatkundige verhoudingen. Vanuit een kritisch perspectief is de democratische belofte niet alleen een nobel streven of een toetssteen voor de kwaliteit van interactief beleid, maar in de eerste plaats een middel in de politieke strijd om beelden, hulpbronnen en posities in het publieke domein.

Een heel vroeg voorbeeld van een kritisch verhaal over georganiseerde participatie is Arnsteins artikel 'A ladder of citizen participation'. Met allerlei voorbeelden laat ze zien dat burgers soms wel en soms helemaal niet meer macht krijgen door georganiseerde participatie (Arnstein 1969). Ook de op Foucault geïnspireerde boeken 'The will to empower' en 'Governmentality' zijn kritische verhalen over participatie en democratisering, al neigen beide wat naar pessimisme, omdat in wezen alle personages machteloos zijn (resp. Cruikshank 1999 en Dean 1999; zie ook Hoofdstuk 3, Flyvbjerg 1998, Swyngedouw 2000). In 'Modernising Governance' maakt Newman een analyse van de hervormingen die Blair met zijn *New Labour* regering in de publieke en sociale sector heeft doorgevoerd (Newman 2001). Net als Arnstein, Dean en Cruikshank is ze gespitst op het taalgebruik rond governance en rolverandering. Ze bekritiseert onder andere de tegenstrijdige en povere representatie van de rol van burgers daarin (Newman 2005: 1):

Originating as a way of capturing shifts in the character of political rule, governance as a concept has been stretched to encompass a range of different transformations, including the increasing emphasis on 'governing the social': drawing citizens and communities into the process of collaborative governance and constituting new forms of governable subject. However, governance theory tends to conceptualize the social through frameworks in which governance forms the primary analytical concept and the social is a residual category. The social is viewed as something defined by its 'otherness' to the state and economy, as an entity to be governed, a resource to be mobilized or the site of social reproduction. The result tends to be a 'thin' concept of the social.

Ook Blaug wijst erop dat het organisatorische perspectief in het denken over democratisering door participatie de civil society idealiseert en vrijwel blind is voor wat mensen daar werkelijk doen. Hij karakteriseert deze oriëntatie op effectief management van participatie als "engineering democracy". Burgers worden weliswaar aangezet om meer te participeren, maar wel op een door anderen voorgeschreven manier (Blaug 2002). Bundels van Müller en Neveu en van Hausendorf en Bora over burgerparticipatie in Europese landen bevatten een aantal kritische artikelen met veel aandacht voor de macht van het taalgebruik rond participatie, burgerschap en civil society (resp. 2002 en

2006). Voor een recent overzicht van kritische - en pessimistische - commentaren op participatie en governance zie Taylor (2005).

Soortgelijke voorbeelden van een kritisch perspectief op rolverandering door georganiseerde participatie zijn te vinden in literatuur over internationale samenwerking. In 2001 zorgde een bundel van Cooke en Kothari voor enige opschudding door “participatory development” te kenschetsen als een nieuwe vorm van tirannie. De auteurs onderzochten de “politics of participation”: hoe het begrip de theorieën en praktijken in ontwikkelingssamenwerking is gaan overheersen. In plaats van participatie te zien als oplossing voor de machteloosheid van lokale gemeenschappen, gingen ze het benaderen als het belangrijkste probleem in de relatie tussen hulporganisaties, projectleiders en participanten. De auteurs kozen bewust voor deze radicale perspectiefverandering in hun onderzoek naar ontwikkelingsprojecten. Hun eerdere, mildere kritiek op de participatieve praktijken werd namelijk geabsorbeerd in het standaardverhaal. Het leidde hooguit tot kleine aanpassingen in de methode, en fungeerde zo uiteindelijk alleen maar als een legitimatie van het idee (Cooke en Kothari 2001). Verwante studies naar de politieke dimensie van participatie in ontwikkelingswerk zijn bijvoorbeeld Mosse (1994), Musch (2001), Pijnenburg (2004) en Rap (2004). Hilhorst geeft een kritisch alternatief voor de doorgaans normatieve en geïdealiseerde beelden van de rol en het functioneren van participerende non-gouvernementele organisaties (2003). Een recent overzicht van het denken over burgerparticipatie en democratisering in ontwikkelende landen, en de kritische en pessimistische commentaren daarop, is te vinden in Gaventa (2006). Nog recenter verscheen een bundel met casestudies uit onder andere Brazilië, Bangladesh, Zuid-Afrika en Groot-Brittannië over “the politics of citizen participation in new democratic arenas” (Cornwall en Coelho 2007).

Deze verhalen over georganiseerde burgerparticipatie buiten Nederland kunnen een bron van inspiratie zijn voor een onderzoek naar de geschiedenis van interactief beleid en zijn betekenis voor de rolverdeling tussen overheid en samenleving in Nederland. Bovengenoemde auteurs laten zien dat onderzoek naar interactief beleid niet alleen hoeft te gaan over de botsing tussen rolverandering en macht, maar ook de macht van rolverandering kan belichten. Ze benadrukken het belang van taal en beeldvorming voor de rolverdeling, en analyseren nauwkeurig hoe overheden en burgers worden bekeken, onderzocht en gerepresenteerd. Kritische verhalen laten zien dat wetenschappelijke beschrijvingen, modellen en theorieën niet alleen een beschrijving geven van de werkelijkheid van participatie en de rolverdeling tussen overheid en burgers, maar ook deel gaan uit maken van die werkelijkheid. Dat indachtig, is het van belang te reflecteren op het soort verhalen dat men vertelt over burgerparticipatie en democratisering. Terwijl de verhalen in de eerste drie typen allemaal op een of andere manier bijdragen aan een normatief en organisatorisch perspectief op democratisering, vertellen kritische verhalen hoe de politieke geschiedenissen van verschillende vormen van georganiseerde participatie precies verlopen zijn. Ze nuanceren daarmee het idee van een scherpe overgang van de problematische beginsituatie van ‘government’ naar de ideale eindsituatie van ‘governance’. De inmiddels tot cliché uitgeroeide beelden van de crisis in de democratie en de kloof tussen burger en overheid worden niet als gegeven aanvaard, maar geanalyseerd: waar bestaan deze beelden precies uit, waaraan ontlenen ze hun

kracht, hoe zijn ze tot stand gekomen, tot welke veranderingen, ordeningen, acties en reacties geven ze aanleiding en wie profiteert daarvan?

Kritische teksten loochenen niet alleen overdreven normatieve en optimistische beelden van georganiseerde burgerparticipatie. Ze ondergraven tevens de in enkele pessimistische verhalen geopperde these dat interactief beleid wel een goed idee is, maar dat het in de praktijk is verworden tot een instrument voor machthebbers (zie Weterings en Tops 2002, Monster en Schrijver 2005). Deze pessimistische these is gebaseerd op het beeld van retoriek en realiteit, op de gedachte dat interactief beleid twee duidelijk te scheiden kanten heeft; een zuivere, ideële kant en een perverse, pragmatische kant (zie Hendriks en Tops 1998, Woltjer 2002). Maar kritische verhalen over participatie tonen dat het contrast tussen beelden en praktijken niet scherp te trekken is. Beelden en verhalen van participatie bepalen mede wat participatie is. Elke tekst over de praktijk van interactief beleid heeft retorische trekken en gaat bovendien na verschijning deel uitmaken van die praktijk. In plaats van de taal en de praktijk van participatie te benaderen als twee wezenlijk verschillende zaken - waarbij de eerste fungeert als Platoons idee en normatieve toetssteen voor de tweede -, vertellen deze kritische verhalen hoe betekenissen tot stand komen en hoe ze uitkristalliseren tot nieuwe rollen in het publieke domein. Dat heeft evengoed een retorische functie: het doel is een andere kant te tonen van breed aanvaarde ideeën en interpretaties.

Net als bij de andere varianten weerspiegelen de uitgangspunten van de kritische variant zich in een aantal kenmerkende narratieve elementen. Om te beginnen het perspectief op rolverandering. Rolverandering is niet iets dat nog moet gebeuren, al gebeurd is of waarschijnlijk nooit zal gebeuren, maar iets dat soms wel en soms niet, hier wel en daar niet gebeurt. Het plot in een kritisch verhaal gaat precies daarover; het beschrijft de gebeurtenissen tijdens de opkomst en ontwikkeling van een bepaalde vorm van georganiseerde participatie in een bepaalde context en gedurende een bepaalde periode. Het verhaal laat zo zien welke rollen wel en welke rollen niet veranderen. Ten tweede is het aantal actieve personages in een kritisch verhaal vaak groter dan in de andere verhalen. Anders dan in een normatief verhaal gaat de aandacht immers niet uit naar één personage aan wie in het bijzonder het vermogen en de taak om rollen te veranderen is toegeschreven. Iedereen die bijdraagt aan of reageert op de gebeurtenissen in het verhaal kan in principe een rol spelen. En anders dan in optimistische en pessimistische verhalen zijn diegenen niet een speelbal van de vooruitgang of het lot, maar hebben ze zelf enige invloed op hun leven en hun omgeving. Dit perspectief op de personages in kritische verhalen vereist in het onderzoek een nauwgezette analyse van wat mensen *doen*. De verhalen gaan daarmee, ten derde, over concrete, aan tijd en plaats gebonden activiteiten en gebeurtenissen in een specifieke context, waarbij ook het toeval een rol kan spelen. Ten vierde nemen kritische auteurs de personages in verhalen niet als gegeven aan. Ze beschouwen hen daarentegen als constructies van de taal, de samenleving, de schrijver en/of de lezer. Ze stellen daarom tevens de relaties tussen personages, schrijvers, publiek en lezers ter discussie. Omdat het gebruik van taal en de constructie van betekenissen centraal staan in de kritische variant, baseren veel auteurs hun onderzoek en teksten op een discoursanalytische benadering. Hun onderzoek heeft meestal een kwalitatief-sociologisch of antropologisch karakter. Een vijfde gemeen-

schappelijk kenmerk, tot slot, is dat de tegenstelling tussen goed en kwaad afwezig is of veel minder scherp wordt aangezet dan in de andere varianten. Met andere woorden, het plot in kritische verhalen over burgerparticipatie wordt niet gedreven door een normatieve tegenstelling tussen democratie en macht. De rolverdeling tussen overheid en burgers verandert soms wel en soms niet, maar de auteurs laten vaak in het midden of dat al dan niet wenselijk is.

Vooraf door dat laatste punt zijn de conclusies van een kritisch verhaal vaak wat minder eenduidig en uitgesproken dan het einde in de andere verhaaltypen. De personages in een kritisch verhaal nodigen minder uit tot identificatie en krijgen allemaal ongeveer evenveel aandacht. Er is geen duidelijke held, noch een duidelijke tegenstelling tussen goedwillende en kwaadwillende mensen. Personages hebben goede én slechte eigenschappen, gebeurtenissen en instituties hebben zowel manifeste, op het algemeen belang gerichte functies als latente, op persoonlijk gewin gerichte functies. Goede bedoelingen hebben onbedoelde gevolgen, slechte bedoelingen ook. Bij sommige lezers kan deze normatieve onverschilligheid van kritische auteurs tot ontgoocheling leiden: is er dan niets meer heilig? In dit licht is Machiavelli's '*Il Principe*' het archetype van een kritische tekst over de rolverdeling tussen overheid en burgers (Machiavelli 1532).<sup>6</sup> Machiavelli schreef het als een kritische variant op de destijds populaire vorstenspiegels, die door en door normatief waren: ze hadden "de bedoeling om via een portret van de ideale vorst, de actuele heerser tot deugdzaamheid aan te sporen" (Achterhuis 1999: 35). Vorstenspiegels vergoelijkten, en prezen zelfs, het gebruik van geweld en macht door voormalige leiders (en verhulden hun onmacht), dit alles in het licht van hun goede bedoelingen. Machiavelli richtte zich daarentegen niet op de doelen maar op de middelen van heersers. Als eerste beschreef hij wat meer en minder succesvolle heersers daadwerkelijk deden en niet deden, hoe ze met hun '*virtù*' inspeelden op de grillen van '*fortuna*', en hoe zij daarbij hun macht gebruikten. Hij had wel een oordeel over hun handelen en methoden, maar dat oordeel stond in zijn ogen los van de politieke werkelijkheid: een slechte daad kan noodzakelijk zijn om een bepaald doel te bereiken, zonder dat die daad daar in ethische zin minder verwerpelijk van wordt.

In veel verhalen over interactief beleid in Nederland zijn wel elementen uit de kritische variant te vinden. Maar bij nadere beschouwing ontbreekt aan die teksten altijd een wezenlijk aspect. De Rijk, Hartman en Van der Lans bijvoorbeeld, doen originele observaties die tot nadenken stemmen, maar aan hun verhalen ligt geen systematisch empirisch onderzoek naar rolverandering en interactief beleid in Nederland ten grondslag (De Rijk 1996, Hartman 1998, Van der Lans 2002). Andere auteurs, die op basis van onderzoek kritische observaties geven over interactief beleid, zijn uiteindelijk niet kritisch op het fenomeen van de democratische belofte dat daarmee zo sterk verweven is. Ze laten eerst zien dat interactief beleid ook onbedoelde en averechtse effecten heeft. Maar vervolgens blijven ze ofwel steken in de pessimistische conclusie dat het niet gelukt is, ofwel ze kiezen meteen de vlucht naar voren met een nieuw normatief voorstel om de rolverdeling te verbeteren, een andere, algemeen toepasbare aanpak voor democratisering die nog deliberatiever, directer, innovatiever, opener en interac-

---

<sup>6</sup> De geraadpleegde Nederlandse vertaling "De heerser" is van 1987.

tiever zou zijn (Akkerman et al. 2000, Hajer 2000b, Monster en Schrijver 2005). In beide varianten wordt het ideaalbeeld niet in twijfel getrokken. Sterker nog, het blijft centraal staan als de oplossing voor alle problemen in de relatie tussen overheid en burgers: als blijkt dat interactief beleid en procesmanagement ook ongewenste effecten hebben, is meer procesmanagement het antwoord (Meuleman 2003, Esselbrugge 2003b: 302). Op zich zijn dat constructieve en waardevolle bijdragen aan de kennis en kunde van beleidsontwikkeling. Maar deze verhalen geven geen afdoende inzicht in de effecten van interactief beleid op de rolverdeling tussen overheid en burgers in Nederland. Immers: het handelen van pleitbezorgers blijft buiten beeld, het handelen van participanten wordt in abstracte en geïdealiseerde beelden getoond, en er wordt onvoldoende afstand genomen van het handelen van procesmanagers.

### **1.5 Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten als centrale personages**

*De probleemstelling voor dit onderzoek* is gebaseerd op bovenstaande karakterisering van het kritische perspectief op burgerparticipatie, en luidt: wat hebben pleitbezorgers, procesmanagers en participanten gedaan in de geschiedenis van interactief beleid en hoe hebben ze daarbij invulling gegeven aan hun rol? Parafaserend op de bekende omschrijving van politiek door Lasswell (1958) kan die vraag ook geformuleerd worden als: *who got which role, when and how?* Het volgende hoofdstuk spitst de probleemstelling nader toe, en werkt deze uit in een aantal deelvragen (zie paragraaf 2.5). De huidige paragraaf geeft alleen nog een kort overzicht van het onderzoeksontwerp en de belangrijkste keuzes hierachter.

De Hoofdstukken 5, 6 en 7 van dit proefschrift vertellen samen een kritisch verhaal over interactief beleid in Nederland en beantwoorden daarmee de centrale onderzoeksvraag. Ze vertellen hoe de ontwikkeling van de rollen van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten de geschiedenis van interactief beleid heeft gevormd. Ze laten zien wat in normatieve, optimistische en pessimistische verhalen grotendeels verborgen blijft: het handelen en de macht van de mensen rond interactief beleid. De pleitbezorgers hebben met name de taal van interactief beleid ontwikkeld. Hoofdstuk 5 laat zien hoe het gedachtegoed van de pleitbezorgers zich vormde in wisselwerking met hun sociale relaties en netwerken waarin ze hun rol als democratische vernieuwers verkenden. Daaruit blijkt dat de opkomst van interactief beleid niet alleen een logisch gevolg van autonome ontwikkelingen is, maar tevens het resultaat van de inspanningen van de bedenkers en aanhangers van de ideeën erachter. De ontwikkeling van interactief beleid als methode ligt voornamelijk in handen van procesmanagers. Veel verhalen over interactief beleid gaan meer over wat zij zouden moeten doen, dan over wat ze werkelijk doen. Hoofdstuk 6 vertelt hoe procesmanagers in hun dagelijks werk omgaan met de normatieve kwesties die zijn verbonden aan hun rol: de positie die ze innemen in beleidsprocessen, hun inhoudelijke neutraliteit, en hun macht om te interveniëren in interacties tussen participanten. Hoofdstuk 7 brengt het handelen van participanten in beeld in een verhaal over burgers en maatschappelijke organisaties die participeren in interactieve projecten in de zuidelijke Randstad. Terwijl zij invulling geven aan hun rol als participant, geven ze tegelijk ook vorm aan interactief beleid als praktijk.

Het onderzoek gaat in beginsel over de opkomst en ontwikkeling van interactief beleid in Nederland in het algemeen, maar is in zijn uitwerking vooral gericht op gebeurtenissen in het domein van de ruimtelijke planvorming. Dit domein is ruim opgevat; het gaat om alle activiteiten van publieke, private en civiele organisaties en individuen aangaande het beleid waarmee de ruimtelijke inrichting van Nederland wordt beïnvloed. Daaronder vallen grote delen van het gemeentelijk, provinciaal en rijksbeleid op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, natuur, landbouw, landschap, en verkeer- en waterstaat, alsmede het beleid van andere (semi-)overheden en zelfstandige bestuursorganen op dat gebied. In Hoofdstuk 7 wordt dit domein verder ingeperkt, tot een casestudie van regionale ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad, oftewel het stedelijk gebied van Zuid-Holland. In feite is de keuze voor ruimtelijke planvorming niet meer dan een keuze tegen een onderzoek in de context van sociaal en welzijnsbeleid, het tweede belangrijke toepassingsgebied van interactief beleid (Hendriks en Tops 2001b: 18). Ook met betrekking tot dit domein is de vraag naar de betekenis van interactief beleid voor de rolverdeling tussen overheid en burgers zeker relevant. Data over ideeën en gebeurtenissen in dit domein zijn wel meegenomen in het onderzoek, maar een volledige analyse van ontwikkelingen in beide domeinen was onhaalbaar. De keuze voor ruimtelijke planvorming is uiteindelijk gebaseerd op twee overwegingen. Ten eerste is dat het feit dat interactief beleid in Nederland met name in die context is ontwikkeld en de meeste teksten ook gaan over ruimtelijk beleid in brede zin. Ten tweede liggen mijn kennis, ervaring en affiniteit als onderzoeker vooral op het ruimtelijke domein. Aangezien interactief beleid samenhangt met een streven naar integraal beleid (Weterings en Tops 2002), is een nadere inperking van beleidsgebieden praktisch onmogelijk. Soms is er zelfs overlap tussen ruimtelijk en sociaal beleid (De Roo 2004), bijvoorbeeld bij wijkgericht werken.

In dit proefschrift staan de concepten rol en politiek centraal; het vertelt een verhaal over het politieke project van interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers. In overeenstemming met de kritische variant heeft het proefschrift een cultuursociologische invalshoek. Het is gericht op betekenissen in menselijke relaties, op concrete activiteiten en gebeurtenissen, en op het handelen van de hoofdpersonen in hun 'eigen' context. Pleitbezorgers, procesmanagers, participanten en andere betrokkenen zijn onderzocht en beschreven als actieve en reflectieve personages die in staat zijn hun sociaal-culturele omgeving bewust te beïnvloeden, daarbij geholpen en beperkt door diezelfde omgeving. Deze invalshoek steunt in de eerste plaats op discoursanalytische begrippen en onderzoeksmethoden, die het mogelijk maken om de taal van interactief beleid en de mensen, handelingen en gebeurtenissen in de geschiedenis van het politieke project in onderlinge samenhang te analyseren en beschrijven.

Hoofdstuk 2 werkt de discoursanalytische uitgangspunten uit in een conceptueel model dat de centrale concepten rol en politiek met elkaar verbindt. Daarna volgt het meer filosofisch getinte Hoofdstuk 3, waarin de relatie tussen interactief beleid, democratie en macht verder overdacht wordt. Deze overdenkingen maken geen deel uit van het conceptuele kader. Wel hebben ze als zoeklicht gefungeerd bij het uitwerken van de methode voor het empirisch onderzoek (zie Hoofdstuk 4), en in het bijzonder bij het ontwerp van de casestudie in Hoofdstuk 7. De methoden van de andere twee deelstu-

dies, beschreven in de Hoofdstukken 5 en 6, zijn eveneens gestut met een eigen theoretische verkenning en verantwoording. Het onderzoek naar de pleitbezorgers is geïnformeerd door theorieën over sociale bewegingen (zie paragraaf 5.1.2), dat naar de procesmanagers door professionaliseringstheorieën (zie paragrafen 6.1.2 en 6.1.3). Het hoofdstuk over participanten is - als gezegd - geïnspireerd door de theorieën over burgerschap en macht die in Hoofdstuk 3 aan de orde komen. Deze drie theoretische inleidingen op de empirische deelstudies zijn te zien als aanvullingen op Hoofdstuk 2. De theorieën geven namelijk elk een nadere uitwerking van de conceptuele relatie tussen rol, politiek en discours: het politieke handelen van de pleitbezorgers kreeg vorm in hun rol als leden van een sociale beweging; procesmanagers bouwen aan het politieke project van interactief beleid door de manier waarop zij hun werk doen, organiseren en institutionaliseren; burgers en maatschappelijke organisaties geven direct vorm aan de nieuwe, interactieve rolverdeling door invulling te geven aan hun rol als participant in interactieve planprojecten. Zo laat het proefschrift als geheel zien hoezeer taalgebruik, handelen, rollen, mogelijkheden en beperkingen van verscheidene betrokkenen rond interactief beleid zijn verweven.





## HOOFDSTUK 2

### DISCOURS, ROL EN POLITIEK

#### 2.1 Discoursanalyse: de micro- en macropolitiek van taalgebruik

Aan het eind van het vorige hoofdstuk is de opzet van dit onderzoek in grote lijnen neergezet. In dit hoofdstuk en het volgende wordt deze opzet in detail uitgewerkt. Dit hoofdstuk behandelt het conceptueel kader, dat de concepten politiek en rol met elkaar in verband brengt, uitgaand van een discoursanalytisch perspectief. Het hoofdstuk begint met een inleiding op discoursanalyse als onderzoeksperspectief.

De waarde van een discoursanalytisch perspectief voor de bestuurskunde is gelegen in het feit dat woorden in de wereld van bestuur, beleid en politiek over het algemeen een vage, veranderlijke en omstreden betekenis hebben (Van Twist 1994). Dubbelzinnigheid is aanleiding voor strijd, maar tegelijkertijd geeft die dubbelzinnigheid de woorden juist hun praktische waarde en bindende kracht in die wereld. Het begrip duurzame ontwikkeling illustreert dat: juist omdat het uiteenlopende betekenissen herbergt, kon het een platform vormen waar lokale, nationale en mondiale gemeenschappen debatteerden over hun toekomst. Ook interactief beleid is zo'n begrip. Vanuit een wetenschappelijk perspectief mag het wenselijk lijken om de betekenis van zulke concepten vast te leggen in eenduidige definities. Dat leidt echter niet tot een beter inzicht in hun invloed op politieke verandering en stabiliteit. Discoursanalyse geeft dat inzicht wel, en doet dat door de betekenis van woorden, begrippen en teksten te relateren aan de sociale context waarin ze worden gebruikt.

Discoursanalyse is niet een enkele theorie of methode. Het is een perspectief op sociale interactie waarin theoretische elementen zijn samengebracht uit taalkunde en sociale wetenschappen, met name sociologie en sociale psychologie (Potter 1996). Voor gebruik in sociaal-wetenschappelijk onderzoek moet het meestal nog worden aangevuld met meer uitgewerkte theorieën en methoden (Fairclough 2003). Het discoursanalytische perspectief wijkt af van de orthodoxe linguïstiek, omdat het taal niet opvat als een abstracte structuur van tekens en regels, maar als een vorm van sociaal handelen (Wetherell et al. 2001: 3). In deze context staat het concept discours voor 'taal als een vorm van handelen'. Meer sociologisch omschreven bestuderen discoursanalisten "how people do things with words" (Te Molder 1995: 18). Ze onderzoeken daartoe een of meer fragmenten van de taal zoals die in een bepaalde situatie daadwerkelijk is geuit. Deze onderzoekers hebben dan ook een voorkeur voor "collecting naturalistic materials" boven interviewen als vorm van dataverzameling (Potter 1996). Hun object van onderzoek is bijvoorbeeld geformuleerd als: "A connected sequence of spoken utterances or written sentences" of "a stretch of discourse" (resp. Macaulay 1994: 210, Maybin 2001: 70). Te Molders onderzoek bestaat bijvoorbeeld uit een gedetailleerde analyse van een aantal gesprekken tussen ambtenaren die een voorlichtingscampagne voor de rijksoverheid ontwerpen. Ze laat zien dat de ambtenaren met de manier waarop ze

praten soms hun eigen verantwoordelijkheid voor de inhoud en vorm van de campagnes benadrukken en soms juist doen of ze helemaal geen keuzes kunnen en hoeven maken (1995). Het onderscheid tussen dit soort onderzoek en de gebruikelijke omgang met het fenomeen taal in de sociale wetenschappen is met name gelegen in de constructivistische, of interpretatieve invalshoek (Burr 1995). Die invalshoek houdt in dat men de betekenis van uitspraken en teksten niet als een vanzelfsprekend gegeven opvat, maar juist problematiseert. Deze discoursanalisten onderzoeken de manier waarop mensen “betekenis maken” terwijl ze met elkaar communiceren (Wetherell et al. 2001: 3).

In studies op het gebied van planning, bestuur en beleid wordt discoursanalyse vaak op iets andere wijze toegepast. Opnieuw is de meervoudige betekenis van woorden en teksten het centrale onderwerp. Maar anders dan hierboven wordt niet zozeer het gebruik van taal in specifieke situaties onder de loep genomen. De aandacht gaat meer uit naar min of meer samenhangende betekenis-kaders die gedurende een langere periode het taalgebruik domineren. Het verschil met de vorige benadering uit zich onder andere in het feit dat men in deze tweede benadering van discoursanalyse een lidwoord gebruikt voor het begrip discours. ‘Een’ discours is een betekenis-kader: een min of meer samenhangende manier van denken, spreken en schrijven over een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld het discours ‘ecologische modernisering’ als manier van spreken over milieuproblemen (Hajer 1995). Andere voorbeelden zijn te vinden in studies naar verschillende betekenis-kaders aangaande landbouwpolitiek, de Betuweroute, ruimte, milieukunde en participatie (resp. Van der Arend 1997, Pestman 2001, Zwanikken 2001, Broekmans 2003, Pijnenburg 2004). Een betekenis-kader werkt als een bril waarmee (groepen) individuen de wereld om hen heen waarnemen. Het object van analyse - een discours - is hier niet het feitelijke taalgebruik tussen mensen in concrete situaties, maar een min of meer afgebakend, abstract object dat op verschillende plaatsen tegelijk werkzaam kan zijn: “a frame”, een “kader van betekenisgeving”, of “an ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to social and physical phenomena” (resp. Rein en Schön 1993, Zwanikken 2001: 43, Hajer 1995: 44). In deze tweede betekenis wordt een discours ook wel een paradigma, beleidsargumentatie, perceptie of werkelijkheidsdefinitie genoemd (resp. Innes 1995, Van Eeten 1999, Boonstra 2006: 49, Termeer 1993b). Discoursen in deze betekenis zijn patronen of structuren: “hidden structures in language” (Hajer 2006: 74).

Daarmee staan discoursen op een bepaalde manier buiten de werkelijkheid van communicerende mensen. Een structuur is namelijk, onder andere volgens Giddens, iets dat geen “actual” of “real” bestaan heeft, maar alleen een “virtual” bestaan. Virtueel wil zeggen “out of time en out of space”. Zoals alle structuren bestaat een discours, gedefinieerd als betekenis-kader, alleen “in the memory of knowledgeable agents and as instantiated in action” (Bryant & Jary 2000: 677, zie verder paragraaf 2.3 onder ‘*Structuren*’). Een onderzoeker kan de verschillende discoursen rond een thema op het spoor komen door samenhangende patronen af te leiden uit de concepten, ideeën en argumenten die mensen in interviews en teksten naar voren brengen (Kamphorst 2006: 173, Hajer 2006: 73-74). Een andere methode is ‘Q-sort analysis’, een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve analyse. Daartoe wordt eerst op kwalitatieve wijze een

lijst samengesteld van uitspraken over een onderwerp, waarna individuele respondenten aangeven in welke mate ze het met die uitspraken eens of oneens zijn. Vervolgens verwerkt de onderzoeker die scores met behulp van statistische methoden tot een beperkt aantal samenhangende manieren van spreken over dat onderwerp (Termeer 1993b, Van Eeten 1999, Boonstra 2006, Kamphorst 2006, zie ook Blaug 1999: 41).

Het ontbreken en gebruiken van lidwoorden markeert derhalve twee benaderingen binnen de discoursanalyse. In overeenstemming daarmee onderscheidt Fairclough “discourse as *abstract noun*” - een zelfstandig naamwoord van een onbepaalde hoeveelheid - en “discourse as *count noun*” - een zelfstandig naamwoord dat te tellen is. Als *abstract noun* (zonder lidwoord) is discours “an element of social life”. Als *count noun* (met lidwoord) is het “a particular way of representing a part of the world” die in zekere zin los staat van de daadwerkelijk geuite teksten zelf (Fairclough 2003: 26). Van den Brink en Metzke maken een vergelijkbaar onderscheid, hoewel ze de scheidslijn ergens anders leggen (2006: 15). De grens tussen beide benaderingen is dan ook niet scherp te trekken (Pijnenburg 2004: 31). Evenmin sluiten de benaderingen elkaar uit. Hajer bijvoorbeeld, gebruikt discours zowel in de betekenis met als in de betekenis zonder lidwoord, en stelt voor beide te combineren (Hajer 1995: 44):

Analytically we try to make sense of the regularities and variations in what is being said (or written) and try to understand the social backgrounds and the social effects of specific modes of talking. First by analysing in which context a statement is made or to whom statements are directed. Discourse is then seen as internally related to the social practices in which it is produced. One may also point to the content of what is said. A discourse is then seen as an ensemble of ideas, concepts, and categorizations. My argument here will be that the discourses that dominate the definition of environmental problems are best analysed by combining both approaches.

Het concept discours heeft in dit citaat dus een dubbele betekenis.<sup>7</sup> Deze dubbelzinnigheid zit vaker in op Foucaults gedachtegoed geïnspireerde definities en omschrijvingen van het begrip (Hall 2001: 72), die daardoor naast verheldering ook verwarring teweeg kunnen brengen. In navolging van Hajers suggestie combineert ook dit proefschrift beide benaderingen in een conceptueel model, dat dient om de relatie tussen taal, politiek en rol in de geschiedenis van interactief beleid zo accuraat mogelijk te analyseren. Juist daarom is het zaak dubbelzinnigheid te vermijden. Aangezien de nadruk in dit onderzoek vooral ligt op de analyse van specifieke taaluitingen in hun context en minder op het aanwijzen en contrasteren van betekenis-kaders, is het begrip discours hier gedefinieerd zonder lidwoord. Dat wil zeggen: discours is taalgebruik in context. Indien discours in dit proefschrift staat geschreven met een lidwoord, dan staat het voor het complete corpus van specifieke taaluitingen rond een thema, onderwerp of domein. ‘Het discours rond interactief beleid’ staat bijvoorbeeld voor alle taaluitingen ooit gedaan over interactief beleid; ‘het bestuurskundig discours’ voor het taalgebruik in de

<sup>7</sup> Desondanks lijkt de nadruk in Hajers werk op de tweede benadering te liggen. De betekenis van een bepaalde taaluiting in een specifieke context komt volgens hem in de eerste plaats voort uit “the discourse from which an actor approached the situation” (Hajer 2000: 73). Zijn theoretische beschouwingen geven dan ook met name een uitgebreide uitwerking van het concept discours als betekenis-kader. Om die reden komt zijn werk veelvuldig terug in de paragraaf die de macropolitiek van taal bespreekt (2.3).

bestuurskunde. Mocht het nodig zijn te verwijzen naar het concept betekeniskader, dan gebruik ik daarvoor het woord betekeniskader.<sup>8</sup>

Nogmaals: het conceptuele model combineert de twee benaderingen, omdat ze in het licht van een onderzoek naar interactief beleid en rolverdeling beide hun voor- en nadelen hebben. Enigszins ongenueanceerd gesteld: analyse van discours-als-taalgebruik accentueert de ‘micropolitiek van taal’ - hoe taalgebruikers in interacties onderhandelen over betekenissen -; analyse van discours-als-betekeniskader concentreert zich op de ‘macropolitiek van taal’ - hoe betekenissen uitgroeien tot betekeniskaders die ons begrip van de werkelijkheid vormen en daarmee de maatschappelijke orde en ontwikkelingen beïnvloeden (Pijnenburg 2004: 31). Het voordeel van discourses analyseren als betekeniskaders is dat geschikte data relatief eenvoudig te verzamelen zijn door middel van tekstanalyse en interviews. De methoden maken het bovendien mogelijk om de betekenisverlening door een grote groep mensen in grote hoeveelheden tekst over een lange periode te onderzoeken. Dat is voor het onderzoeken van de geschiedenis van interactief beleid in Nederland absoluut noodzakelijk. Aan deze benadering kleven echter twee nadelen. Ten eerste is het macropolitieke idee van ‘een discours’ als betekeniskader niet meer dan een aanname. Onderzoekers kunnen betekeniskaders net zomin waarnemen als de taalgebruikers zelf, ze kunnen ze alleen construeren. Ze lopen daarbij onder andere tegen het probleem op dat de grenzen van ‘een discours’ meestal niet zo duidelijk te trekken zijn als het lidwoord suggereert (Potter 1996). Begrippen als een discours, betekeniskader, perceptie en werkelijkheidsdefinitie wekken tenminste de suggestie dat hetgeen mensen zeggen in een gesprek, vooral voortkomt uit een manier van denken en kijken die ze al vóór het gesprek met zich meedragen, en minder uit de interacties in het gesprek zelf (Burr 1995: 7). Daarmee kan deze benadering, ten tweede, niet goed beschrijven en verklaren waarom mensen in verschillende interacties verschillende dingen zeggen, hoe taalgebruikers in hun interacties zelf (nieuwe) betekenissen creëren, en hoe nieuwe betekeniskaders ontstaan (Potter 1996, Tilly 2002: 33-37). Met andere woorden, het concept betekeniskader biedt weinig aanknopingspunten om de betekenis van een (opeenvolging van) specifieke taaluitingen te begrijpen. Tegenover deze nadelen staan de nadelen van de eerste discoursbenadering, de analyse van taalgebruik in concrete situaties. Deze micropolitieke benadering is minder geschikt voor het beschrijven en verklaren van de stabiliteit van betekenissen en van ‘grote’, blijvende maatschappelijke veranderingen over langere tijdspannes. Aan de andere kant is het een voordeel dat de kenmerkende oriëntatie op concreet taalgebruik de relationele en situationele dynamiek van betekenissen beter aan het licht brengt. De micropolitieke benadering laat daarmee zien dat betekenisverlening meer is dan de nagenoeg willoze toepassing van bestaande betekeniskaders.

---

<sup>8</sup> Dit is een van de twee manieren om dubbelzinnigheid rond het discoursbegrip te voorkomen. Omgekeerd kiezen enkele auteurs er juist voor om nieuwe begrippen te introduceren voor discours als taalgebruik, zoals “discursieve ruimte”, “beleidsthema”, “story line”, “discursieve grensobjecten”, “demarcatie” en “motief” (Pestman 2001: 28, Broekhans 2003: 8-13). Deze termen stellen hen in staat het begrip discours “te reserveren voor een hoger abstractieniveau” (Pestman 2001: 28). Het begrip kan daardoor preciezer worden gedefinieerd, en staat dan voor ‘de niet-bestaande constructie van een discoursanalist’ (Broekhans 2003: 17).

De voordelen van beide benaderingen worden samengebracht in een conceptueel schema, dat in het vervolg van dit hoofdstuk geïntroduceerd wordt. De nadelen worden zo veel mogelijk ondervangen met behulp van de onderzoeksmethode. Daarin staat het verzamelen en analyseren van verhalen centraal. Hoofdstuk 3 en 4 geven een nadere onderbouwing en uitwerking van die ‘narratieve methode’. Nu volgt eerst paragraaf 2.2, een uitwerking van de eerste benadering van discoursanalyse in een model voor de micropolitiek van taal. Daarna geeft paragraaf 2.3 een model voor de macropolitieke kant, en laat paragraaf 2.4 zien hoe het concept rol in beide modellen past. Tot slot verbindt paragraaf 2.5 beide benaderingen met het concept rol in een onderzoeksmodel. Dat relateert zo het micropolitieke inzicht dat taalgebruik betekenissen voortbrengt aan het macropolitieke inzicht dat betekenissen de inrichting van de maatschappij beïnvloeden. Het gaat echter voorbij aan de gedachte dat betekenisvormers de enig mogelijke verbinding zijn tussen de micro- en de macropolitiek van taal.

## 2.2 Een model voor betekenisverlening

De micropolitiek van taal is gelegen in de betekenissen die taalgebruikers, bedoeld en onbedoeld, maken tijdens het spreken, schrijven, luisteren, lezen en converseren. Geen enkele taaluiting is een neutrale weergave van feiten; voor iedereen die taal gebruikt geldt dat “meaningfulness will be hard to avoid” (Goffman 1986: 34, zie ook Bal 1990: 21). Het zijn nadrukkelijk niet de woorden, uitspraken en teksten zelf die betekenis voortbrengen, noch de intenties van de auteur; betekenis ontstaat in de specifieke situatie, interactie en relatie waarin ze geuit worden. Bovendien komen betekenissen pas tot stand in opeenvolgende taaluitingen; een reactie kan de betekenis van een actie veranderen (Potter 1996).

Typend voor de analyse van discours als taalgebruik is de hoge mate van detail. De onderzoekers in deze benadering zoeken de oorsprong van betekenis tot in de ‘kleinste’ elementen van discours: woorden, haperingen, micropauzes, klemtonen, leestekens, stopwoordjes, et cetera (Wagenaar 2006: 46). Dientengevolge beperken ze hun analyses meestal tot ofwel een klein aantal verzamelde taaluitingen en gesprekken ofwel vele gelijksoortige stukjes discours, zoals de eerste zinnen in de telefoontjes naar een eerstehulpdienst (Sacks 1992, zie Wetherell et al. 2001 voor dit voorbeeld en vele andere). Dat maakt deze benadering minder geschikt voor de analyse van het ‘interactieve discours’ in de betekenis van het volledige taalgebruik over en rond interactief beleid. Dat omvat immers alles dat gedurende een periode van ruim tien jaar is geschreven in vele honderden boeken, documenten en artikelen en gezegd in vele duizenden ontmoetingen en bijeenkomsten. Het grootste deel van dit discours, dit corpus van gebruikte taal, is bovendien ‘vervloegen’ of niet meer terug te vinden. Van de uitingen die wel deels of helemaal zijn vastgelegd en bewaard, is meestal niet meer te bepalen wat er precies gezegd of geschreven is en hoe, en in welke sociale en fysieke context die teksten zijn geuit. De enige taaluitingen die nog beschikbaar zijn, zijn de schriftelijke producten uit het discours, zoals beleidsrapporten en wetenschappelijke artikelen. Daarnaast kunnen nieuwe teksten verzameld worden, door huidige bijeenkomsten bij te wonen en door mensen die bij andere gelegenheden waren te interviewen. De overgebleven en nieuwe teksten zijn de enige residuen van betekenisverlening in het interac-

tieve discours. Om deze teksten als zodanig te kunnen analyseren, heb ik van de theorie achter de discoursanalyse van taalgebruik een model afgeleid voor de activiteit van betekenisverlening.

Deze paragraaf zet eerst de relatie tussen taalgebruik en betekenis uiteen, en behandelt vervolgens stapsgewijs een driedelige typologie van betekenisverlening: tekstualiseren, representeren en identificeren. De paragraaf sluit af met een stuk over de wijze waarop betekenisverlening als sociale interactie zijn sporen nalaat in teksten.

#### *De sociale functies van taalgebruik*

De onvermijdelijkheid van betekenis is al terug te vinden in wat ogenschijnlijk weinig te maken heeft met de sociologie van taalgebruik: de grammatica. In ‘An introduction to functional grammar’ behandelt Halliday grammatica echter als de structuur waarin de sociale functie van taal gelegen is (1999). Hij laat zien dat elk afgerond zinsdeel (*clause*) precies drie aparte maar sterk verweven grammaticale structuren herbergt. De drie grammaticale lagen geven uitdrukking aan de drie functies van het zinsdeel: een ideationele, een interpersonele en een tekstuele functie. Volgens Halliday is elk zinsdeel zowel een boodschap (tekstuele functie) en een representatie (ideationele functie) als een uitwisseling (interpersonele functie) (Halliday 1999: 34). Hij behandelt een taaluiting daarmee als een vorm van handelen: een zin *doet* dingen. Fairclough grijpt dit idee aan als grondslag voor zijn discours-theorie. Hij vat de drie functies van Halliday als volgt samen (2003: 26-27):

[...] texts simultaneously represent aspects of the world (the physical world, the social world, the mental world); enact social relations between participants; and coherently and cohesively connect parts of texts together, and connect texts with their situational contexts.

Fairclough maakt een vrije vertaling van deze drie linguïstieke functies van Halliday in “three major types of meaning” die volgens hem in elke teksteenheid te vinden zijn: “action, representation and identification”. Omdat discours die dingen doet, genereert het betekenis. De drie soorten betekenis corresponderen volgens hem met (Fairclough 2003: 27):

[...] three main ways in which discourse figures as a part of social practice - ways of acting, ways of representing, ways of being.

De indelingen van Halliday en Fairclough zijn beide modellen voor het sociale gebruik van taal, met een aantal overeenkomsten en verschillen. ‘*Representing*’ valt samen met Hallidays ideationele functie en ‘*acting*’ staat het dichtst bij de interpersonele functie. Halliday heeft geen aparte categorie voor identificatie, bij hem zit die betekenis hoofdzakelijk bij de ideationele functie en deels bij de interpersonele. Aan de andere kant beschouwt Fairclough de tekstuele functie als een onderdeel van ‘*action*’ (Fairclough 2003: 27).

Ook Schulz von Thun laat in zijn boek over de sociale psychologie van taalgebruik zien hoe mensen dingen doen met woorden. Hij onderscheidt vier aspecten aan een taaluiting (in zijn termen: een boodschap): het zakelijke, het expressieve, het relationele en het appellerende aspect (Schulz von Thun 1982). Een boodschap kan een enkele opmerking zijn, maar ook een redevoering of een boek. Het zakelijke aspect van een boodschap omvat de ideationele en de tekstuele functies van Halliday: de verwoording

van een deel van de werkelijkheid. Als psycholoog gaat Schulz von Thun hier nauwelijks op in. Het expressieve aspect van een boodschap is datgene dat iemand die spreekt of schrijft over zichzelf vertelt. Spreken, schrijven en converseren zijn riskante bezigheden voor wie ‘goed’ wil overkomen. Onder het expressieve aspect valt daarom zowel “gewilde zelfpresentatie” als “onvrijwillige zelfonthulling” - omdat het laatste onvermijdelijk is, is het eerste voor de meeste taalgebruikers een noodzaak (ibidem: 17). Goffman heeft strategieën voor bescherming tegen zelfonthulling ‘impression management’ genoemd (Ritzer 1992: 359). Hoewel dit expressieve aspect effecten kan hebben die bij Halliday onder de interpersoonlijke functie vallen, is het zelf toch vooral een kwestie van representeren. De toegevoegde waarde van de indeling van Schulz von Thun ligt in twee andere twee deelaspecten, waarmee hij een nader inzicht geeft in de interpersoonlijke functie: het relationele en het appellerende aspect. Elke boodschap bevat een relationeel aspect: “als je een boodschap uitzendt, betekent dat ook altijd dat je tegenover degene die je aanspreekt een bepaalde relatie tot uitdrukking brengt”. Het appellerende aspect is de invloed die een boodschap, al dan niet bedoeld, op anderen uitoefent (Schulz von Thun 1982: 18).

Uit de overlappende en uiteenlopende indelingen van Halliday, Fairclough en Schulz von Thun heb ik een model afgeleid om de verzameling van taaluitingen over, in en rond interactief beleid mee te kunnen analyseren. Tabel 2.1 brengt de verschillende indelingen met elkaar in verband. Het model van de micropolitiek van taal voor dit onderzoek onderscheidt drie typen discursief handelen: tekstualiseren, representeren en identificeren. Elke taaluiting herbergt van deze drie handelingen de sporen in de vorm van drie lagen van potentiële betekenissen in de tekst. De invulling van Halliday is leidend geweest bij de uitwerking van de begrippen: representeren is het verbeelden van aspecten van de wereld, identificeren is het creëren van sociale relaties, en tekstualiseren staat voor het verbinden van delen van teksten.

Tabel 2.1 Typen van betekenisverlening in taaluitingen

<i>Halliday</i>	<i>Fairclough</i>	<i>Schulz von Thun</i>	<i>Van der Arend</i>
ideational	representation	zakelijk	representeren
	identification	expressief	
interpersonal		action	relationeel; appele- rend
textual	zakelijk		tekstualiseren

### *Tekstualiseren*

Iedereen die taal gebruikt, moet woorden en andere tekstuele elementen en structuren gebruiken en interpreteren. Al bij het verwoorden geldt dat het onmogelijk is geen betekenis te maken. In de woorden van toneelschrijver Dennis Potter: “The trouble with words is that you never know whose mouths they have been in”. Dat wil zeggen, woorden en andere tekstuele eenheden geven een taaluiting betekenis doordat ze refereren aan andere taaluitingen. Overeenkomsten en verschillen (i.e. positieve en negatieve referenties) tussen teksten zijn hierbij de belangrijkste ordenende principes. Maar

betekenissen liggen niet vast in de tekst. De taalgebruikers zelf, met name aan de ontvangende kant - lezers en luisteraars -, moeten de betekenis van een taaluiting op het moment van ontvangen tot stand brengen door deze aan de context te relateren. Als ze dat uit onvermogen of onwil niet doen, ontstaat er niet alleen geen betekenis, maar is er helemaal geen communicatie.

Doordat taalgebruikers altijd refereren aan andere taaluitingen, heeft discours als taalgebruik het karakter van een web; net als een woordenboek vormt de verzameling van alle woorden en teksten die mensen gebruiken en ooit gebruikt hebben een enorm zelf-referentieel netwerk (Van Twist 1994: 80-81). De tekstuele betekenis van een tekst komt voort uit de plaats die hij krijgt in dat netwerk en uit de relatieve verschillen en verbanden met andere teksten. Tegelijkertijd gaat die tekst zelf deel uitmaken van dat netwerk, waardoor de tekstuele betekenissen van andere teksten kunnen wijzigen. De structuur van het netwerk kan daarbij ook nog veranderen, bijvoorbeeld doordat een tekst twee eerder onverbonden elementen direct aan elkaar knoopt (zie ook paragraaf 2.3).

Tekstualiseren betekent ook: kiezen voor een bepaalde manier van schrijven, spreken of interpreteren. Teksten worden geschreven en gelezen als een sprookje, een beleidsnota, een afscheidsspeech. Alle vormen hebben eigen regels die refereren aan ideaaltypische voorbeeldteksten in hun genre. Mensen kunnen in hun taalgebruik nieuwe tekstuele betekenissen creëren, bijvoorbeeld door een neologisme te introduceren, door een bestaand woorden opnieuw te definiëren of door een beleidsnota te lezen alsof het een Griekse tragedie is.

### *Representeren*

Ten tweede houdt het gebruiken van taal in bijna alle gevallen in, dat men spreekt of schrijft over zaken buiten het tekstuele domein. Dit resulteert in de tweede soort betekenis in teksten: representatieve betekenis. De semiotiek - betekenisleer - heeft laten zien dat geen enkel woord ooit kan samenvallen met datgene waar het naar verwijst. Het fundamentele verschil tussen tekst en wereld is de bron van representatieve betekenis (Chandler 2002). Metaforen, allegorieën en symbolen zijn voorbeelden van representaties, ze staan bekend vanwege hun vermogen een bepaalde versie van een gebeurtenis, persoon of fenomeen kernachtig te verbeelden. Ze geven kleur aan de manier waarop die zaken in tekst gevat worden. Metaforen kunnen bijzonder krachtig zijn, denk aan 'Het schip van staat' (Van Twist 1994). Maar minder verdachte taalelementen, zoals categorieën, verhalen en modellen, doen hetzelfde werk. Categorieën kunnen zo gekozen zijn dat sommige verschijnselen of mensen praktisch uit het zicht verdwijnen, of alleen als anomalie, uitzondering of monster begrepen kunnen worden. Representatieve betekenis bestaat dan ook niet alleen uit wat wordt genoemd, onderstreept of waargenomen. Schrijvers en sprekers verlenen vooral representatieve betekenissen door bepaalde zaken juist niet te benoemen in hun verslag van een gebeurtenis, door bepaalde mensen juist geen stem geven in hun teksten. Verzwijgen geeft schrijvers en sprekers macht, want het ondergraaft de mogelijkheid van lezers en luisteraars om het verband tussen tekst en werkelijkheid zelf te leggen.



### *Identificeren*

De derde betekenislaag ontstaat vanuit een volgende semantische onvermijdelijkheid: mensen kunnen onmogelijk taal gebruiken zonder iets te doen met de verhoudingen tussen henzelf, hun gesprekspartners, hun publiek en derden. Een taaluiting geeft dus niet alleen een gekleurde representatie van de sociale werkelijkheid, zoals hierboven is beschreven, maar is ook een directe ingreep daarin (Hajer 1995: 53). Het onvermijdelijke gebrek aan neutraliteit op sociaal vlak brengt interpersoonlijke of relationele betekenissen voort. Net als het script van een toneelstuk oppert elke taaluiting een bepaalde rolverdeling en karakterisering van personages. Ook hier geldt weer dat luisteraars of lezers uiteindelijk de betekenis van een tekst maken, in dit geval door hem te relateren aan de sociale context. Daardoor kan een tekst verschillende ontvangers elk op een specifieke manier aanspreken.

Taalgebruikers produceren dus niet alleen teksten, maar daarmee tevens identiteiten, relaties en rollen (Tilly 2002: 80). Wie een verhaal vertelt of beluistert, construeert tegelijkertijd een verslag van een bepaalde gebeurtenis én de normen om die gebeurtenis te beoordelen. Taalgebruik verdeelt zo verantwoordelijkheden, verwachtingen, aanzien, lof, schuld, afkeuring, prikkels, barrières, opties en kansen over de besproken personen, zenders, ontvangers, geadresseerden, toehoorders en derden (Te Molder 1995, Tilly 2002). Discoursanalisten zien sociale orde daarom niet zozeer als het resultaat van de toepassing van bestaande, abstracte, algemene normen op specifieke situaties. Ze laten zien dat specifieke situaties, waarin mensen proberen hun daden begrijpelijk te maken en te verantwoorden, de bron zijn van sociale relaties en normen (Te Molder 1995: 28-29).

### *De micropolitiek van taal: hoe mensen dingen doen met woorden*

Het bovenstaande maakt eens te meer duidelijk dat de betekenis van een taaluiting niet vastligt of eenvoudig bepaald wordt door vooraf gegeven betekenskaders die mensen hanteren. Betekenissen zijn dialogisch; ze komen tot stand in opeenvolgingen van taaluitingen. Ze kunnen, zelfs na intensief gebruik, vaag, dubbelzinnig en veranderlijk blijven, temeer daar ze de interacties en relaties waarin ze ontstaan vormen en veranderen.

De micropolitiek van taal is de impliciete en expliciete onderhandeling over betekenissen die plaatsvindt in al het taalgebruik, in elke ‘woordenwisseling’, bij elke uiting en interpretatie van een tekst. Het hier besproken model geeft dan ook niet aan wat teksten betekenen, maar hoe ze betekenen. Taalgebruikers maken betekenis door hun eigen teksten en die van anderen te relateren aan een drietal contexten: het netwerk van reeds geuite teksten, de omringende wereld, en sociale relaties. Betekenissen zijn daarmee zelf relationeel. Ze ontstaan in de connecties tussen een taaluiting en zijn drie contexten: de tekstuele, de reële en de sociale context. Daardoor zijn drie lagen van betekenis te onderscheiden in elke taaluiting, soms zelfs in een enkel woord.<sup>9</sup> Maar of het nu in

---

<sup>9</sup> In de meeste teksten zullen de drie betekenislagen in een tekst samenhangen en elkaar versterken, maar dat hoeft niet. Semantische tegenstellingen tussen de verschillende lagen van betekenis kunnen

een gesprek is of tijdens het herlezen van een boek, elke keer dat mensen taal gebruiken, kunnen en zullen ze andere referenties aan de drie contexten maken. Teksten kunnen worden geanalyseerd op wat ze kunnen betekenen - op de contextuele referenties die erin te vinden zijn. Belangrijker is om te analyseren hoe teksten refereren aan elkaar, hoe betekenissen van de ene tekst in andere teksten geïnterpreteerd en gemaakt worden. Zodoende kan het sociale proces van betekenisgeving in een verzameling teksten, bijvoorbeeld in het interactieve discours,<sup>10</sup> worden gereconstrueerd en beschreven.

### 2.3 Een model voor maatschappelijke verandering en stabiliteit

Ten dele zien ook onderzoekers van de tweede benadering, die discours definiëren als een betekeniskader, het feitelijk taalgebruik als een situatie waar mensen onderhandelen over betekenis. Ze onderzoeken concrete taaluitingen echter vooral en in de eerste plaats als illustratieve expressies van achterliggende betekeniskaders, van “the argumentative rationality that people bring to a discussion” (Hajer 2006: 68). Deze onderzoekers geven daarmee een ander perspectief op de politiek van taal dan hierboven is beschreven (Hajer 1995: 44):

The argumentative approach conceives of politics as a struggle for discursive hegemony in which actors try to secure support for their definition of reality.

Hajer voegt daaraan toe (Hajer 1995: 59):

Here discourse analysis primarily aims to understand why a particular understanding of the environmental problem at some point gains dominance and is seen as authoritative, while other understandings are discredited. This is taken on to analysing the ways in which certain problems are represented, differences are played out, and social coalitions on specific meanings somehow emerge.

De aandacht gaat minder uit naar de wijze waarop mensen in specifieke situaties en relaties specifieke betekenissen creëren, en meer naar betekeniskaders - samenhangende patronen in betekenissen - en de conflicten daartussen in het taalgebruik.

Het macropolitieke van deze discoursanalytische benadering slaat overigens niet zozeer op de schaal waarop discursieve politiek plaatsvindt - dat kan overal zijn -, maar op de schaal van de politieke gebeurtenissen en veranderingen die de onderzoekers trachten te verklaren (Pijnenburg 2004: 31). Deze discoursanalytische oriëntatie kan daarom helpen om de wisselwerking tussen interactief beleid en de democratische verhoudingen te begrijpen. Hajer stelt dat ‘hegemonie’, volledige dominantie, de standaard is voor macropolitiek succes van een discours als betekeniskader. Hij meet hegemonie af aan twee criteria (1995: 61):

We will speak of the condition of discourse structuration if the credibility of actors in a given domain requires them to draw on the ideas, concepts, and categories of a given discourse, for instance, if actors’ credibility depends on the usage of the terms of ecological modernization in the domain of environmental politics. We will speak of discourse institutionalization if a given discourse is translated into institutional arrange-

---

zelfs nog betekenis toevoegen, bijvoorbeeld wanneer iemand expliciet en uitvoerig benadrukt een bijzonder bescheiden persoon te zijn.

<sup>10</sup> Bedoeld is hier het complete corpus van taaluitingen over, in en rond interactief beleid.

ments, i.e. if the theoretical concepts of ecological modernization are translated into concrete policies [...] and institutional arrangements [...]. If these two conditions are satisfied, a discourse can be said to be hegemonic in a given domain.

Zoals het model voor de micropolitiek van taal bestaat uit de begrippen tekstualiseren, representeren en identificeren, zo kunnen de begrippen structuratie en institutionalisering een model voor de macropolitieke kant vormen. Voor de analyse van de ontwikkeling van interactief beleid als betekenis-kader is hegemonie echter geen bruikbare of relevante maatstaf. Zelfs op het hoogtepunt van de populariteit van het begrip interactief beleid gebruikten mensen nog steeds vele andere begrippen en verhalen om over relaties tussen overheid en samenleving te spreken en schrijven. Het draait bij de analyse van interactief beleid als politiek project dan ook niet om het vaststellen van een discursieve hegemonie, maar om het beschrijven en begrijpen van de ontwikkeling van en de strijd tussen betekenissen. Daarom, en in het licht van de bovenstaande gedachten over de micropolitiek van taal, moet dit model worden aangepast en uitgebreid.

De aanpassing, ten eerste, houdt in dat structuratie en institutionalisatie geen (eind)toestanden zijn, maar activiteiten. Oftewel: het model voor macropolitiek in dit onderzoek bestaat niet uit de concepten structuratie en institutionalisatie, maar uit de concepten 'structureren' en 'institutionaliseren'. Structureren en institutionaliseren zijn twee vormen van macropolitiek discursief handelen. De verschuiving van eindtoestanden naar activiteiten in de politiek wil zeggen dat een betekenis-kader relevante politieke gebeurtenissen en veranderingen teweeg kan brengen in een bepaald domein zonder andere perspectieven te domineren, zonder hegemonie (Van Eeten 1999). Een tekst kan betekenissen genereren die grootse veranderingen veroorzaken, zonder dat die betekenissen ingekaderd zijn in een dominant betekenis-kader. Evenzeer hoeft structurele en institutionele dominantie van een betekenis-kader nog niet te betekenen dat iedereen doet wat het voorschrijft. Het is bijvoorbeeld maar de vraag of de mensen die geacht worden de rol van participant te spelen in staat en bereid om zich naar de taal en instituties van interactief beleid te voegen. Edelenbos en Monnikhof benadrukken dat institutionalisering van interactief beleid nog geen democratische vernieuwing garandeert (1998a: 43-44):

Ook op het individuele niveau moet het nodige geïnstitutionaliseerd, verinnerlijkt worden. Bestuurlijke, politieke en ambtelijke culturen moeten gewijzigd worden doordat rollen opnieuw worden ingevuld. Bij inspraak is dat (nog) niet gelukt. [...] Voor institutionalisering van interactieve beleidsvorming kan dezelfde 'valkuil' klaar staan. Voor de totstandkoming van een hybride democratie zou interactieve beleidsvorming niet alleen moeten worden opgenomen in wet- en regelgeving en in verschillende procedures, zodat ze ingebed raken in de bestaande representatieve democratie. Daarnaast is minstens zo belangrijk dat deze nieuwe manier van werken leidt tot een gedragsverandering bij politici, bestuurders, ambtenaren en burgers.

Het welslagen van het politieke project van interactief beleid is dus niet alleen afhankelijk van de structurele en institutionele status van betekenis-kaders, maar tevens van wat mensen doen in en om interactieve planprojecten. Deze constatering noodzaakt, ten tweede, een uitbreiding van het model met een derde vorm van macropolitiek handelen: manifesteren.

Het macropolitieke model van taal bestaat nu uit drie activiteiten: 'structureren', 'institutionaliseren' en 'manifesteren'. Het vervolg van deze paragraaf behandelt dit model.

Maar nu al kunnen de micropolitieke en macropolitieke benadering in onderling verband gebracht worden. Terwijl een micropolitieke analyse toont hoe mensen betekenis maken door concrete taaluitingen te relateren aan tekstuele, reële en sociale contexten, richt een macropolitieke analyse zich op wat mensen met die betekenissen doen: veranderingen bewerkstelligen en tegenhouden in de tekstuele, reële en sociale context.

### *Structureren*

Discoursanalytici van de tweede, macropolitieke benadering gaan ervan uit dat de tekstuele context van taalgebruik - het web van tekstuele referenties - een hoge mate van structuur vertoont. Rond elk thema en in elk maatschappelijk domein bestaan volgens hen in principe slechts een beperkt aantal betekenis-kaders, die elk een behoorlijke mate van interne consistentie en coherentie hebben. Die orde is het resultaat van structuratie; veranderingen in die orde zijn eveneens het resultaat van structuratie. Structureren is het ordenen van betekenissen in concrete teksten tot meer abstracte betekenis-kaders.

Een discours in deze zin (betekenis-kader) maakt derhalve geen deel uit van het taalgebruik zelf. Het is alleen een patroon in taalgebruik; zoals een geluidsgolf geen lucht is maar alleen een patroon in lucht. Met andere woorden: een betekenis-kader is niet reëel. Pas wanneer iemand - bijvoorbeeld een discoursanalist - een betekenis-kader onder woorden brengt, gaat het als taaluiting deel uitmaken van het reële taalgebruik. Het is in die concrete hoedanigheid overigens geen patroon in taal meer, maar gewoon een toevoeging van meer tekst aan het reeds bestaande corpus van taaluitingen. Eén enkele toevoeging kan overigens zeer invloedrijk zijn. Sterker nog, toevoegingen zijn de enige manier waarop de tekstuele orde kan veranderen; tekstuele patronen kunnen niet vernietigd worden. De tekstuele betekenis van een woord is immers niets meer dan zijn imaginaire relatie met andere woorden. Zelfs bij een verbod op het gebruik van een van die woorden kan de imaginaire relatie intact blijven. De referentie die mensen (desnoods stilzwijgend) leggen tussen een woord en een ander woord kan slechts op twee manieren verdwijnen. De connectie kan ten eerste in onbruik raken, bijvoorbeeld doordat andere connecties vaker worden gelegd. Ten tweede kan een “reframing” plaatsvinden, waarbij een bestaande referentie als het ware wordt omlijst door een nieuwe referentie, zodat de betekenis van de eerste verandert (Rein & Schön 1993, Termeer 1993b).<sup>11</sup>

In het dagelijks taalgebruik blijven betekenis-kaders eigenlijk altijd impliciet; mensen communiceren meestal via ‘*story lines*’. Een *story line* vat het uitgebreide argumentatieve verhaal in een betekenis-kader samen tot een soort slogan of een gevelegeld begrip, zoals ‘zure regen’ of ‘26.000 gezichten’. Een *story line* kan vanuit het perspectief

---

<sup>11</sup> Structuratie heeft daardoor wel wat weg van technische innovatie. Een begrip wordt uitgevonden en in de wereld gebracht doordat iemand het impliciet of expliciet aan andere woorden relateert. Dan raakt het ingeburgerd, waarbij het op allerlei manieren kan worden gebruikt, zodat het ook van betekenis kan veranderen. Vervolgens kan het weer in onbruik raken of verdrongen worden. Ter illustratie: deegrollers zijn op de markt gebracht met het verhaal dat je er deeg mee plat kan maken. Maar op een dag heeft iemand bedacht dat je er iemand mee kan slaan als je toch in de keuken staat. Nu worden deegrollers vooral gebruikt door striptekenaars die een boze huisvrouw willen tekenen - tot niemand meer weet wat een huisvrouw is.

van verschillende betekeniskaders verschillende betekenissen hebben. In dat licht is het onterecht te veronderstellen dat gesprekspartners elkaar vanzelfsprekend begrijpen. Onbegrip en misverstand sluiten samenwerking echter niet uit. In tegendeel; ze zijn in veel gevallen zelfs een onmisbare voorwaarde voor coalitievorming (Hajer 2006: 69). Een *story line* kan dankzij zijn impliciete en variabele betekenis namelijk fungeren als ‘grensobject’, een ding, begrip of beeld dat mensen met verschillende achtergronden en visies zowel verbindt, als uit elkaar houdt (Hoppe 2003, Broekhans 2003: 10). Discursieve structuratie hangt daarom samen met veranderingen in de sociale structuur. Er kan een discourscoalitie ontstaan: een groep taalgebruikers die in een bepaald maatschappelijk domein het gebruik van een bepaalde set *story lines* deelt (zonder dat ze besproken hebben of ze het tot in detail met elkaar eens zijn). Hoe meer een betekeniskader in een bepaald domein gestructureerd raakt, hoe groter de invloed van zijn ideeën, concepten en categorieën op de manier waarop men in dat domein naar de werkelijkheid kijkt (Hajer 2006: 70).

### *Institutionaliseren*

In de formulering van Hajer is de institutionalisering van een betekeniskader een proces van vertaling (1995: 61). Door die vertaling verschijnen beelden, ideeën, categorieën en tekstuele patronen niet louter in taal, maar in ‘de werkelijkheid’ van beleid, regels en wetten. De omzetting van tekst in realiteit geeft instituties een hoge graad van veerkrachtigheid, stevigheid en permanentie (Scott 2001: 48-49). Het begrip institutie wordt meestal gedefinieerd als een gebruik, norm of regel die specifiek is voor een bepaalde situatie of praktijk (Zijderveld 2000: 42). Het is wellicht nauwkeuriger om te stellen dat instituties bestaan uit cultureel-cognitieve, normatieve en regulatieve elementen die, in combinatie met de bijbehorende activiteiten en hulpbronnen, stabiliteit en betekenis aan het maatschappelijke leven geven (Scott 2001: 48). In deze laatste definitie is het begrip institutie echter nauwelijks te onderscheiden van het begrip discours als betekeniskader. Instituties zijn in zichzelf net zo ‘onwerkelijk’, virtueel, als tekstuele betekenissen en patronen. Ook instituties bestaan alleen in interactie (Scott 2001: 49). Hun sanctionerende werking, datgene dat maakt dat ze invloed hebben op het gedrag en handelen van mensen, ontlene ze aan “various types of carriers, including symbolic systems, relational systems, routines, and artefacts” (Scott 2001: 48). Die ‘gedragenheid’ is wat instituties onderscheidt van betekeniskaders: die laatste bestaan alleen als patronen in taalgebruik en gedachten, terwijl instituties geacht worden patronen te vormen, zoals wetten, waarden en categorieën (in “symbolic systems”), bestuurssystemen, regimes en identiteiten (in “relational systems”), protocollen en beroepen (in “routines”) en de bij al die patronen behorende voorwerpen (“artefacts”) (Scott 2001: 77).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Hieruit blijkt het nut van een enge, precieze afbakening van het discoursbegrip, of dat nu is tot taal-in-gebruik of tot betekeniskader (patroon in taal). Gebeurt dat niet, dan worden discoursanalyse en institutionele analyse concurrerende theoretische benaderingen in de definiëring van concepten. Zelfs een enge definitie van het begrip betekeniskader (of discours) tot virtueel patroon in taal leidt tot enige overlap met het begrip institutie.

Het is evident dat juist die laatste dragers - zichtbare en tastbare verschijningsvormen als wetboeken, sloten, verkeersborden, contracten, autogordels, toga's, trouwringen, doktersinstrumenten - instituties voorzien van hun zo geroemde en verguisde hardheid en hun onmiddellijke zichtbaarheid en herkenbaarheid.<sup>13</sup> In de meeste gevallen gaat de stelling op dat normen, regels en gebruiken die niet meer zijn dan mondelinge uitspraken, en dus geen materiële drager hebben zoals een wetboek of een brief, geen institutionele werking hebben (Scott 2001: 49). Het kenmerkende aspect dat institutionalisering als concept toevoegt aan het discoursanalytisch perspectief, zoals dat tot nu toe uiteen is gezet, is derhalve 'reïfificatie'. Reïfificatie staat hier voor verdinglijking, ofwel de overzetting van een patroon van de tekstuele, virtuele wereld naar de materiële, actuele wereld. Een belangrijk politiek effect van reïfificatie is dat een betekenis die eerst nog herkenbaar was als een discursieve constructie, gaandeweg 'naturaliseert' tot een vanzelfsprekendheid waar geen vragen meer bij worden gesteld (Hajer 1995: 56-57). In het conceptuele model in dit proefschrift onderscheidt de overzetting van tekst naar materie het institutiebegrip van het discoursbegrip. Institutionaliseren begint reeds op het moment dat een taaluiting wordt opgeschreven of opgenomen, maar niet eerder dan dat. Het kan niet plaatsvinden zonder materiaal te gebruiken of de tekst 'in te schrijven' in een of ander materieel substraat, zoals zand of computerchips. Andere voorbeelden van institutionalisering zijn het opstellen en invoeren van wetgeving (publicatie in de Staatscourant), het ontwerpen van een meetsysteem of het construeren van een gebouw.

Institutionaliseren is vertalen, omdat daarbij het fundamentele verschil tussen tekst en wereld, dat de oorsprong is van representatieve betekenis, wordt overbrugd. De omzetting van tekst tot een patroon in een tastbare drager maakt een betekenis minder vluchtig en meer houdbaar. Wie iets institutionaliseert, zet iets tekstueels om in iets materiëels - en in iets symbolisch, relationeels en routinematigs -, en verbindt referenties aan voorwerpen en andere dragers van instituties. Tegelijkertijd kunnen ook artefacten beschouwd worden als (slechts) patronen, namelijk patronen in materie. In die zin zijn instituties net zo virtueel als betekenskaders. Het taalgebruik, de betekenissen, de cultureel-cognitieve, normatieve en regulatieve elementen zelf worden nooit vastgelegd in een institutie: een cake is de materialisatie van een recept, maar niet de vastlegging van de tekst of betekenis van het recept. Instituties verliezen nooit hun virtuele karakter, en kunnen weer verdwijnen of verdrongen worden (Scott 2001: 49-50). Een institutionele drager kan echter wel langer blijven bestaan, als het residu van een betekenskader dat al door andere betekenissen is weggevaagd of geabsorbeerd.<sup>14</sup> Institutionaliseren gaat dan ook meestal langzamer dan structureren. Het kan gebeuren dat overblijvende objecten of routines worden geherinterpreteerd in het perspectief van nieuwe betekenskaders, en mensen helemaal vergeten dat er ooit een relatie was tussen de drager en de

---

<sup>13</sup> Ook identiteiten - in Scotts definitie: cultureel cognitieve patronen in relationele systemen - kunnen sterk bijdragen aan de houdbaarheid en stevigheid van instituties (denk aan religieuze en nationale identiteiten). Maar anders dan artefacten dragen ze niet bij aan de directe herkenbaarheid van institutionele patronen.

<sup>14</sup> Analytisch gezien moet een institutie dus worden onderscheiden van zijn drager(s). Ter wille van de leesbaarheid staat het woord institutie in het vervolg van dit proefschrift echter voor het geheel van een virtuele institutie en zijn reële drager(s).

betekenis waar het oorspronkelijk een vertaling van was. Anders dan een tekstuele structuur kan een institutionele structuur (deels) worden vernietigd of ongedaan gemaakt. Vaak vereist institutionele verandering dat zelfs; herinterpretatie is dan niet genoeg om de invloed van oude betekenissen te doen verdwijnen zonder de institutionele dragers daarvan te vernietigen - zonder beeldenstorm geen revolutie.

### *Manifesteren*

Structureren en institutionaliseren zijn twee belangrijke vormen van politiek handelen. In de wereld van politiek, bestuur en beleid, waar mensen veel en lang discussiëren in sterk institutionele situaties, zijn betekenissen vaak in hoge mate uitgekristalliseerd tot coherente, met argumenten en bewijzen onderbouwde visies. Het taalgebruik loopt vaak langs vaste patronen en kan zelfs helemaal vastlopen (Van Eeten 1999: 11). Maar zelfs in een maatschappelijk domein waar een betekeniskader helemaal is gestructureerd en vertaald in instituties kunnen mensen nog steeds iets anders doen dan dat het betekeniskader hen voorschrijft. En in een domein waar betekenissen juist weinig geordend en geïnstitutionaliseerd zijn, kunnen mensen nog steeds met elkaar communiceren en veranderingen teweeg brengen. Met andere woorden: niet alle maatschappelijke en politieke veranderingen komen tot stand via betekeniskaders, discourscoalities en instituties. Er moet derhalve een derde vorm bestaan van macropolitiek handelen met taal: manifesteren.

Manifesteren is het uitleven van betekenissen, met name van relationele betekenissen. Relationele betekenissen bestaan niet alleen in tekstuele patronen, discourscoalities en instituties, ze zijn ook te vinden in concrete acties en interacties van mensen. Het begrip manifesteren wijst daarom tevens op de semantische functie van houding, gebaren, uiterlijk, beelden, stijl en alle andere manieren om betekenis te maken zonder gebruik te maken van een gecodeerd tekensysteem als taal. Mensen belichamen als het ware ook betekenissen, en veroorzaken daarmee stabiliteit en veranderingen in datgene waaraan taalgebruikers refereren als ze betekenissen maken: hun tekstuele, representatieve en sociale contexten. Wanneer mensen doen wat van hen verwacht wordt, bevestigen ze bestaande relaties, rolverdelingen en identiteiten. Wanneer ze iets anders doen, of hetzelfde op een iets andere manier doen, kunnen relaties, rolverdelingen en identiteiten veranderen. Wanneer anderen ze waarnemen, kunnen deze veranderingen uiteindelijk tevens hun beslag krijgen in betekeniskaders, discourscoalities en instituties.

### *De macropolitiek van taal: wat mensen doen met betekenissen*

Het doel van deze paragraaf was duidelijk te maken dat structuratie en institutionalisering niet de enig mogelijke vormen van macropolitiek handelen zijn, en dat hegemonie niet het enig mogelijke resultaat van de macropolitiek van taal is. Maatschappelijke verandering en continuïteit zijn geworteld in het handelen van mensen, omdat die daarmee betekenissen structureren, institutionaliseren en manifesteren. Wanneer daaraan taalgebruik te pas komt, creëren ze tevens tekstuele, representatieve en relationele betekenissen, en gaan hun teksten deel uitmaken van het netwerk van eerdere taaluitingen. Teksten die worden bewaard, op papier, op band of in de herinnering, blijven nieuwe betekenissen voortbrengen wanneer mensen ze opnieuw relateren aan hun tekstuele, reële en sociale context. Micropolitiek handelen en macropolitiek handelen

vinden in het taalgebruik altijd en tegelijkertijd plaats. De relatie tussen politiek en taalgebruik is dan ook ingewikkeld. De volgende paragraaf voegt nog een concept aan die relatie toe: het concept rol.

## 2.4 Rollen en discoursanalyse

In het politieke project van interactief beleid staat het begrip rol centraal. Bestuurders, ambtenaren, belangenbehartigers, experts en burgers: ze krijgen allemaal een nieuwe rol, of moeten hun rol helemaal anders opvatten en invullen (Edelenbos en Monnikhof 1998). Het sociologische begrip rol staat voor het gedrag dat van mensen in een bepaalde positie in een maatschappij of organisatie verwacht wordt. Linton, Parsons en andere structureel functionalistische sociologen beschouwden een rol als een functioneel onderdeel van een stabiele sociale orde. Ze brachten daarom een scherpe scheiding aan tussen rol en persoon. Keuzevrijheid van iemand in een rol was in hun theorie vrijwel uitgesloten. In die betekenis is een rol synoniem met institutioneel afgedwongen gedrag (Biddle 1986: 70-71, Marshall 2005: 2). Vanwege deze structureel functionalistische uitwerking, die tot de jaren '70 dominant was, roept het concept rol nog altijd weerstand op onder discoursanalisten (Davies and Harré 1990: 43):

The idea for this paper emerged out of a discussion about the problems inherent in the use of the concept of role in developing a social psychology of selfhood. We explore the idea that the concept of 'positioning' can be used to facilitate the thinking of linguistically oriented social analysts in ways that the use of the concept of 'role' prevented. In particular, the new concept helps focus attention on dynamic aspects of encounters in contrast to the way in which the use of 'role' serves to highlight static, formal and ritualistic aspects.

Veel discoursanalisten prefereren begrippen als identiteit, zelf of subjectpositie, omdat (Hajer 1995: 53):

Human interaction is not related to roles and ritualized social practices, ... but to discursive practices in which people are provided with [...] 'subject-positions'. The critique of the role concept is that it assumes that a person is always separable from the role taken up. Yet actors can only make sense of the world by drawing on the terms of the discourses available to them.

Er zijn echter uitwerkingen van het rolbegrip die tegemoet komen aan deze kritiek (Marshall 2005). Dat begon al in de jaren '30 met het symbolisch interactionisme van Mead, die meer de nadruk legde op (Biddle 1986: 71):

[...] the roles of individual actors, the evolution of roles through social interaction, and various cognitive concepts through which social actors understand and interpret their own and other's conduct. [...] Actual roles, then, are thought to reflect norms, attitudes, contextual demands, negotiation, and the evolving definition of the situation as understood by the actors.

Een andere socioloog uit deze school, Goffman, "[...] was interested in the degree to which an individual embraces a given role [...] [and dealt] with the degree to which individuals separate themselves from the roles that they are in" (Ritzer 1992: 360). Anders dan de citaten hierboven stellen, beschouwen Mead en Goffman rollen niet alleen als statisch, formeel en ritualistisch. Ze nemen niet vanzelfsprekend aan dat een persoon in een bepaalde positie altijd te scheiden is van zijn rol. Ook constructivistische sociologen als Berger en Luckmann zien rollen als verweven met personen. Ze



kennen mensen bovendien meer bewegingsruimte toe bij de invulling van rollen (Ritzer 1992: 390):

To [Berger and Luckmann] roles are typifications of what can be expected of actors in given social situations. Roles are not to be confused with objective positions, as they tend to be in the work of many others. The role was particularly important to Berger and Luckmann because it constitutes a mediation or link between the large- and small-scale worlds.

Net als in de structureel functionalistische definitie is een rol in constructivistische optiek: dat wat van mensen in een bepaalde situatie verwacht wordt. Het werkwoord ‘verwachten’ in deze frase heeft echter een compleet andere betekenis gekregen. Parsons’ verwachten is normatief: voorschrijven of eisen. Bij Berger en Luckmann daarentegen, gaat het veeleer om verwachten in de zin van vermoeden of voorzien (Biddle 1986: 69).

Ook bij Tilly zijn rollen contingent; ze liggen nooit helemaal open, noch helemaal vast. Hij gaat uit van een relationeel perspectief op sociale interacties (of transacties), waarin hij het ontstaan van een rol verbindt met het taalgebruik tussen mensen (Tilly 2002: 80):

*Actor*: Any set of living bodies (including a single individual) to which human observers attribute coherent consciousness and intention [...]

*Transaction*: A bounded communication between one actor and another

*Tie*: A continuing series of transactions to which participants attach shared understandings, memories, forecasts, rights, and obligations

*Role*: A bundle of ties attached to a single actor

Bij herhaling van interacties kunnen relaties ontstaan, zoals vriendschappen, vijandschappen, netwerken, groepen en organisaties (Tilly 2002: xi-xiii). In zijn visie (re)produceren sociale interacties *tegelijktijd* zowel rollen als relatieve posities en individuele identiteiten (ibidem: 72). Interacties, op hun beurt, krijgen hun vorm door het samenspel tussen drie ogenschijnlijk tegenstrijdige invloeden: algemeen geldende causale mechanismen, de continue improvisatie door taalgebruikers, en de specifieke geschiedenis die aan elke interactie vooraf gaat (ibidem: 38). In de relationele benadering van Tilly is een positie niets anders dan een plek aan één kant van een relatie, en een rol is dat deel van een relatie dat bij de persoon aan de ene kant hoort: een “bundel van” “reeksen van transacties waaraan de deelnemers gemeenschappelijke inzichten, herinneringen, verwachtingen, rechten, en verplichtingen verbinden” (ibidem: 80).

Met name deze laatste, relationele interpretatie van het concept rol is bruikbaar in de conceptuele modellen voor de discursieve politiek zoals die zijn uitgewerkt in de paragrafen hiervoor. Tilly laat zien dat ook verwachtingen aangaande het gedrag (of handelen) van mensen in een bepaalde positie of situatie, hoe dwingend ook, discursieve constructies zijn; betekenissen die in concreet taalgebruik tot stand komen en gereproduceerd worden. Meer precies gaat het hier natuurlijk vooral om relationele betekenissen. Deze invulling van het rolbegrip sluit eveneens aan bij de omschrijving die Wetherell geeft van het concept subjectpositie, dat veel discoursanalisten zouden prefereren boven het concept rol (Wetherell 2001: 23-24):

One key claim of discourse researchers [...] is that language positions people - discourse creates subject positions. What does this mean? To speak at all is to speak from a position [...]. Further than this, the positions or slots in culturally recognized patterns of talk

such as the 'autonomous woman', the 'mad woman', 'the fragile victim' and so on, construct us as characters and give us a psychology. In other words, they provide us with a way of making sense of ourselves, our motives, experiences and reactions.

Wetherell drukt hier de wederkerigheid in het discoursbegrip uit in de wederkerigheid van het begrip subjectpositie: taalgebruik creëert de posities van waaruit mensen taal gebruiken. Ook rollen - zoals Tilly ze beschouwt - zijn niets meer of minder dan "culturally recognized patterns of talk". Ze bieden mensen een manier om zichzelf begrijpelijk te maken, maar sturen en beperken tegelijkertijd hun handelingsopties. Het model dat discours uitwerkt als betekeniskader, kan de macropolitieke aspecten van het rolbegrip specificeren (zie 2.3). Die liggen namelijk in de historische stabiliteit en veranderingen in de structuur, instituties en manifestatie van relaties, posities en rollen. Met andere woorden: net als een betekeniskader is een rol het resultaat van het structureren, institutionaliseren en manifesteren van betekenissen. Het model voor discours als taalgebruik accentueert juist het verband tussen rollen en de micropolitiek van taal door te laten zien hoe de wisselwerking tussen taal en rolverdeling in elke tekst of gesprek plaatsvindt (zie 2.2). Het gebruiken en maken van relationele betekenissen is immers onvermijdelijk voor taalgebruikers: "to speak at all is to speak from a position." Aanvullend zou ik willen stellen: *to listen or read at all is to listen or read from a position* (zie ook Bal 1990: 51).

Soms zijn die posities a priori compleet afwezig - er zijn geen "culturally recognized patterns of talk". Gesprekspartners moeten dan onderhandelen om erachter te komen wat ze eigenlijk van elkaar verwachten. Zodoende creëren ze hun rollen voor die situatie. Soms is in een bepaalde situatie alleen onduidelijk welke relatie of rolverdeling aan de orde is, of hoe de rollen ingevuld moeten worden. In andere situaties is het taalgebruik zodanig gestructureerd en geïnstitutionaliseerd dat een bepaalde relationele betekenis de situatie duidelijk domineert. Die duidelijkheid kan een kwestie van wederzijdse instemming zijn, maar kan ook te maken hebben met misleiding, belangenconflicten en machtsgebruik (Biddle 1986: 78). In elk geval is sprake van een relatie met uitgekristalliseerde rollen. Dat hoeft niet te betekenen dat gesprekspartners willoos uitvoeren wat van ze verwacht wordt of dat er nooit meer iets kan veranderen, maar wel dat ze goed weten of aanvoelen wat de ander verwacht, wanneer ze die verwachtingen schaden en wat de consequenties daarvan zijn. Wanneer de relationele betekenis van een rol niet alleen die ene specifieke situatie domineert, maar algemeen bekend, aanvaard en geïnstitutionaliseerd is in een samenleving, hoeft dat overigens niet te betekenen dat die rol dwingender is dan een meer specifieke of informele rol. De wederzijdse verwachtingen die nabije collega's op een afdeling in de loop der tijd ontwikkelen, schrijven vaak gedetailleerder voor wat ze wel en niet kunnen maken dan hun officiële, wettelijk onderbouwde functieomschrijvingen. Sociale uitsluiting of statusverlies onder collega's en vrienden is voor veel mensen immers een hardere sanctie dan een reprimande van de baas of een boete van de politie. Verder kan het voorkomen dat twee of meer duidelijke maar uiteenlopende verwachtingen aan een bepaalde positie of persoon worden gekoppeld, bijvoorbeeld 'vader als kostwinner' vs. 'vader als opvoeder'. In dat geval is sprake van een rolconflict, wat er doorgaans toe leidt dat ergens verwachtingen geschaad worden (Biddle 1986: 82-84).

Nu kan, tot besluit, het concept rol gedefinieerd worden op een manier die past bij het discoursanalytisch perspectief in dit onderzoek. *Een rol is:*

- een in het taalgebruik gedefinieerde set van min of meer consistente en coherente verwachtingen,
- die is verbonden aan een positie aan een kant van een relatie,
- die mensen nodig hebben om hun situatie begrijpelijk te maken en erin te handelen,
- die in mindere of meerdere mate is geordend in betekeniskaders en
- in mindere of meerdere mate is vertaald en vastgelegd in instituties,
- en die mensen invullen, aanpassen of schaden door op een bepaalde manier te handelen in bepaalde situaties.

Met deze definitie kan het rolbegrip worden gebruikt om maatschappelijke verandering en continuïteit te verklaren, zonder dat sociale interactie wordt voorgesteld als een volledig genormeerde, statische, onpersoonlijke aangelegenheid. Voor dit onderzoek is het begrip rol te prefereren boven het begrip identiteit. Identiteiten zijn de (groeps)kenmerken, uiterlijkheden of karaktertrekken die mensen toekennen aan zichzelf en elkaar. Dat is iets anders dan de verwachtingen aangaande handelen en gedrag, die zijn verbonden aan posities in relaties: een identiteit is vooral een representatieve, een rol meer een relationele betekenis. Het politieke project van interactief beleid is niet gericht op het veranderen van identiteiten maar van rollen - in dit geval in de relatie tussen overheid en burgers. Mijns inziens is het begrip rol voor dit onderzoek tevens geschikter dan het begrip subjectpositie. Ten eerste is de laatste een onnodig neologisme dat bij nader inzien weinig toevoegt aan het begrip rol in de definitie hierboven. Het ontnemt bovendien het zicht op de mogelijkheid dat er nog steeds sterk geïnstitutionaliseerde en conditionerende verwachtingen bestaan aangaande sommige interacties, relaties en posities, die weinig ruimte of noodzaak geven voor improvisatie. Zoals Biddle stelt (1986: 75-76):

[...] role expectations can appear simultaneously in at least three modes of thought: norms, preferences, and beliefs. These modes of expectation are learned through somewhat different experiences. However, each may (or may not) be shared with others in a given context, each can affect behaviour, and all may be involved in generating a role. Such an approach [...] allows integration of role theory with various traditions of research on "attitudes", the self-concept, and related topics.

Met andere woorden, ook in deze tijd bestaan niet alle rollen alleen maar uit verwachtingen in de betekenis van vermoedens; ook verwachtingen in de betekenis van voorschriften kunnen aan de orde zijn. In weerwil van Hajers bewering hierboven zijn veel menselijke interacties juist wel geritualiseerd, en dat is vanuit het begrip subjectpositie moeilijker te begrijpen.

Desalniettemin zijn rollen vaak zeer veranderlijk; niet zozeer omdat betekeniskaders veranderen, maar doordat de verhouding tussen handelen en rollen wezenlijk dynamisch is. Een rol - bijvoorbeeld tante, wetenschapper of participant - kan soms wel, maar meestal niet simpelweg worden uitgevoerd of opgevolgd. Het spelen van de meeste rollen vereist telkens opnieuw een bepaalde - bewuste of onbewuste - interpretatie van de regels, en van de verwachtingen en het gedrag van anderen. Daarom, en omdat er vaak een soort tijdsdruk staat op sociale interacties, moeten mensen improviseren.

seren bij het spelen van hun rollen. Dat is soms lastig, maar het geeft ze tevens een zekere vrijheid in de wijze waarop ze een rol invullen. Ironie kan een rol spelen: mensen kunnen betekenis creëren door zich op een dubbelzinnige manier te verhouden tot gemeenschappelijke verwachtingen van hun gedrag. Anders dan veel sociologen uit het structureel functionalisme denken (of dachten), dragen rollen niet altijd positief bij aan het soepele en productieve functioneren van de samenleving; ook de relatie tussen vijanden, of tussen terroristen en hun slachtoffers bestaat uit rollen en verwachtingen (Tilly 2002: xi-xii). Rollen kunnen heel specifiek, persoonlijk en intiem zijn, bijvoorbeeld wanneer ze zijn gecreëerd door twee mensen die veel samen hebben gedaan, en zo hun gezamenlijk taalgebruik hebben gestructureerd en eventueel zelfs geïnstitutionaliseerd. Rollen kunnen ook door de traditie of van bovenaf algemeen zijn opgelegd aan iedereen die in een samenleving een bepaalde positie bekleedt, zoals huwelijkspartners, wethouders en staatsburgers. Zelfs dan hebben mensen vaak nog mogelijkheden om keuzes te maken - bij de ene rol meer dan bij de andere. Bijna alle rollen laten inderdaad enige tot uitgebreide ruimte voor verandering, weigering, onderhandeling, ontkenning, interpretatie, aanpassing, improvisatie en toe-eigening (Biddle 1986: 78-84).

## 2.5 Conceptueel onderzoeksmodel en deelvragen

Tot besluit brengt deze paragraaf de concepten voor dit onderzoek met elkaar in verband. Resumerend: mensen die taal gebruiken - praten, luisteren, lezen, schrijven - creëren tekstuele, representatieve en relationele betekenissen; betekenissen ordenen ze in betekeniskaders, vertalen ze in instituties en belichamen ze in hun handelen. Micro en macro zijn sterk verweven; ze vinden in elke taaluiting tegelijk plaats. Dat het toch zin heeft om de micro- en de macropolitiek van taal uit elkaar te trekken, wordt duidelijk wanneer de twee tritsen worden gekruist in een matrix (Tabel 2.2). Het schema dat zo ontstaat, geeft een zodanig overzicht van de relatie tussen politiek en discoursanalyse, dat de inzichten van beide discoursanalytische benaderingen benut kunnen worden.

Het schema is ingevuld op een manier die de macropolitieke kant van taalgebruik benadrukt. Op de kruispunten staan voorbeelden van discursieve handelingen die mensen ondernemen om de stand van zaken in de maatschappij te veranderen of te behouden.<sup>15</sup> Structureren is het ordenen van betekenissen in het taalgebruik; wie structureert ordent teksten, creëert symbolen - zoals *story lines*, metaforen en categorieën -, en definieert rollen. Institutionaliseren is het vertalen van betekenissen naar de materiële wereld, waardoor ze min of meer tastbaar worden en vast komen te liggen; wie institutionaliseert vertaalt teksten in materiële patronen, maakt en breekt instituties, legt rollen vast, en heft eventueel rollen op. Manifesteren is het spelen - ten tonele brengen - van betekenissen in sociale interacties; mensen die manifesteren geven bewust of onbewust

---

<sup>15</sup> Het schema kan met wat moeite ook worden ingevuld om de micropolitieke kant van taal te belichten, de manier waarop mensen taal en context gebruiken om hun onderlinge relaties te veranderen of behouden. Dan zou er onder *representeren* bijvoorbeeld staan: het refereren aan symbolen, het refereren aan instituties en het refereren aan 'de werkelijkheid'.

interpretaties aan teksten, gebruiken of passen instituties toe (of juist niet), en vullen rollen in (of negeren, ontduiken, saboteren ze).

Tabel 2.2 Conceptueel onderzoeksmodel

<b>macropolitiek handelen</b>	<b>micropolitiek handelen</b>		
	<i>tekstualiseren</i>	<i>representeren</i>	<i>identificeren</i>
<i>structureren</i>	teksten ordenen	symbolen creëren	relaties en rollen definiëren
<i>institutionaliseren</i>	teksten vertalen	instituties maken en breken	rollen fixeren en opheffen
<i>manifesteren</i>	teksten interpreteren	instituties toepassen	rollen invullen

Dit schema vormt de basis van de onderzoeksopzet. Met behulp van het schema zijn vier deelvragen afgeleid uit de probleemstelling die in paragraaf 1.5 is geformuleerd.<sup>16</sup> Die deelvragen worden in de hierna volgende hoofdstukken beantwoord. Hoofdstuk 5 gaat over het structureren van het taalgebruik over en rond interactief beleid. Het beschrijft de dynamiek van betekenissen rond het begrip interactief beleid in relatie tot de sociale netwerken van de pleitbezorgers van dat begrip, en geeft daarmee een antwoord op de eerste deelvraag:

1. Wie zijn de mensen die de betekenissen van interactief beleid hebben gestructureerd en hoe hebben ze dat gedaan?

Het thema van Hoofdstuk 6 is de institutionalisering van interactief beleid. De algemene vraag daarachter is in hoeverre en hoe de betekenissen van interactief beleid zijn vertaald in instituties. Mede op basis van bevindingen uit het voorgaande hoofdstuk is het onderzoek toegespitst op de vormgevers, organisatoren en uitvoerders van interactieve projecten: de mensen die invulling geven aan de rol van procesmanager. Procesmanagers zijn een nieuwe verschijning in het openbaar bestuur, en hun opkomst is sterk verweven met de opkomst van interactief beleid (Noordegraaf 2004: 209). De algemene vraag is gespecificeerd tot de tweede deelvraag:

2. Hoe en in hoeverre hebben procesmanagers hun werkzaamheden vastgelegd in een professie met de daarbij behorende instituties?

Hoofdstuk 7 is het derde en laatste empirische hoofdstuk en gaat over het manifesteren van interactief beleid. Dit hoofdstuk brengt uitgebreid het handelen van de meest cruciale, maar meest verwaarloosde groep betrokkenen aan het woord: de participerende burgers. In het algemeen is de vraag achter dit hoofdstuk hoe participanten de betekenissen rond interactief beleid uitleven, maar ook het onderzoek naar de manifestatie van interactief beleid is nader afgebakend. Het is vormgegeven als een casestudie naar het handelen van individuele en georganiseerde burgers in regionale ruimtelijke plan-

<sup>16</sup> Die probleemstelling luidt: wat hebben pleitbezorgers, procesmanagers en participanten gedaan in de geschiedenis van interactief beleid en hoe hebben ze daarbij invulling gegeven aan hun rol?

projecten in de zuidelijke Randstad (zie paragraaf 1.5). De deelvraag voor dit onderzoek luidt:

3. Wat hebben burgers en maatschappelijke organisaties gedaan in de regionale ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad en hoe hebben ze daarbij invulling gegeven aan hun rol als participant?

Door de omvang van de casus en het ruime gebruik van interviewcitataten heeft dit hoofdstuk een beetje het karakter van een proefschrift in een proefschrift gekregen. Behalve dat het langer is dan de twee voorgaande hoofdstukken, heeft het verhaal erin een meer specifieke geldigheid. Gezien de lengte lag het voor de hand om het op te delen in een aantal afzonderlijke hoofdstukken. Dat is uiteindelijk niet gebeurd, omdat dat afbreuk zou doen aan de structuur in het proefschrift (een hoofdstuk per rol).

Tot besluit brengt Hoofdstuk 8 de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samen in een verhaal over de geschiedenis van interactief beleid als politiek project. In dit verhaal draait het om verandering en continuïteit in de rolverdeling tussen overheid en burgers. Het geeft een antwoord op de laatste deelvraag:

4. Hoe is het politieke project van interactief beleid verlopen, wat zijn de resultaten, en wat betekent dit alles voor de rolverdeling tussen overheid en burgers?

## HOOFDSTUK 3

### REFLECTIES OP INTERACTIEF BELEID, DEMOCRATIE EN MACHT

*If it were true that sovereignty and freedom are the same, then indeed no man could be free, because sovereignty, the ideal of uncompromising self-sufficiency and mastership, is contradictory to the very condition of plurality. No man can be sovereign because not one man, but men, inhabit the earth - and not, as the tradition since Plato holds, because of man's limited strength, which makes him depend upon the help of others.*

Hannah Arendt - The human condition (1958: 234)

#### 3.1 Inleiding

De centrale concepten rol en politiek zijn in het voorgaande hoofdstuk uitgewerkt in een discoursanalytisch model voor een onderzoek naar interactief beleid als een politiek project van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Het is daarmee echter nog niet duidelijk hoe interactief beleid zou kunnen bijdragen aan de democratisering van de verhouding tussen overheid en burgers en welke rol macht daarbij speelt. Om die leemte te vullen, behandelt dit hoofdstuk de machtsbegrippen die impliciet en expliciet ten grondslag liggen aan opvattingen en discussies over de democratische belofte van interactief beleid. Deze worden geconfronteerd met ideeën van Foucault, Habermas en Arendt over de relatie tussen burgerschap, democratie en macht.

De reflecties in dit stuk zijn verkennend, en mogen niet de suggestie wekken dat theoretische bespiegelingen ooit een voldoende basis zouden kunnen zijn om een eenduidig oordeel te vellen over het democratische gehalte van interactief beleid in het algemeen of concrete interactieve planprojecten in het bijzonder. Het hoofdstuk is dan ook niet bedoeld of geschikt om hypothesen of criteria uit af te leiden voor de evaluatie van de democratische belofte van interactief beleid. De functie die het wel heeft in het proefschrift is tweërlei. Ten eerste levert het een nadere illustratie en een breder kader bij de uitspraken over democratisering en macht in de inleiding. In de tweede plaats heeft de reflectie gediend als leidraad bij het empirisch onderzoek. De keuze om de onderzoeksmethode in het algemeen en de casestudie in Hoofdstuk 7 in het bijzonder te baseren op de analyse van verhalen van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten, is voor een belangrijk deel geïnspireerd op de bespiegelingen hieronder.

#### 3.2 Macht of geen macht

In Hoofdstuk 1 is betoogd dat democratie in de meeste verhalen over interactief beleid wordt gecontrasteerd met macht. Optimistische en normatieve verhalen geven de hoop dat in interactieve projecten de rol van macht kleiner is dan gebruikelijk bij beleidsontwikkeling. Hendriks en Tops formuleren deze hoop als volgt (2001a: 109):

Interactieve procesarchitectuur gaat uit van wederzijdse afhankelijkheid en horizontale verbondenheid en niet van eenzijdige, hiërarchische machtsuitoefening.

Sommige auteurs van pessimistische en kritische verhalen hekelen de neiging van pleitbezorgers om te weinig aandacht te besteden aan de rol van macht bij interactief beleid (Newman 2001: 20, Van Stokkom 2003). Ze vinden dat niet alleen naïef, maar ook gevaarlijk, omdat die veronachtzaming het zicht op eventuele antidemocratische effecten van interactief beleid verhindert (Hartman 1998: 15, Cruikshank 1999).

De discussie tussen de verkondigers en de sceptici van de democratische belofte van interactief beleid loopt echter niet eenduidig langs deze scheidslijn. Daarvoor is de relatie tussen macht, democratie, burgerschap en interactief beleid te ingewikkeld (Hajer 2003: 99):

Interactive policymaking practices are a contested terrain. On the one hand there is no reason to see them as necessarily contributing to a more democratic and more open form of policymaking. Indeed, they might just as well lead to a Foucaultian 'subjectivisation'. We know since early studies such as Amy (1987b) on related topics such as mediation, such policy practices tend to imply a strong coopting effect: concessions might be made, but the dam/road/airport gets built. On the other hand they might function as 'public domain', as practices that have the potential to create the equally Foucaultian notion of heterotopic non-representative spaces within which the power-effects in discourse mutually cancel out one another, new knowledge is created and new identities and commitments are found and defined (Foucault 1986).

Standpunten over het democratisch gehalte van interactief beleid zijn gerelateerd aan uiteenlopende ideeën over de rol van macht in de democratie. Het feit dat die ideeën vaak impliciet blijven, maakt de discussie over interactief beleid en democratisering nog ingewikkelder dan ze al is. De toepassing van de verschillende ideeën loopt bovendien dwars door de verschillende varianten van het verhaal van interactief beleid heen. Dit hoofdstuk is een poging enige ordening aan te brengen in de ideeën, standpunten en discussies, aan de hand van een aantal ideaaltypische machtsbegrippen: schaarse macht, stromende macht, machtsvrijheid en plurale macht.

### 3.3 Schaarse macht

Het merendeel van de uitspraken over het democratische gehalte van interactief beleid lijken gebaseerd op een machtsbegrip dat is te karakteriseren als schaarse macht. Illustratief voor dit machtsbegrip is de veel gekopieerde participatieladder van Arnstein (zie paragraaf 1.3). Ze stelde hem op om duidelijk te maken dat (1969: 216):

[...] citizen participation is a categorial term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future. [...] participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless.

Het idee achter deze en andere participatieladders is dat burgers meer macht krijgen, naarmate overheden meer van hun macht uit handen geven (Kalk 1996: 140-141, Coenen et al. 1998b, Edelenbos en Monnikhof 1998a: 28-29, Wille 2001: 8, Cornips 2006). Macht heeft hier de betekenis van het vermogen van een actor om andere actoren te beïnvloeden. Aangezien dat vermogen is gegrond op het bezit van schaarse hulpbronnen - middelen, bevoegdheden, competenties -, gaat het hier om schaarse macht. Hoe meer de een heeft, hoe minder de ander. Degene met de meeste macht heeft de meeste invloed op anderen en op beleidsuitkomsten (Cornips 2006: 48). Vanuit dit machtsbegrip zou interactief beleid kunnen bijdragen aan een meer democratische samenleving,



omdat interactief beleid voorheen buitengesloten burgers toegang geeft tot de planvorming en daarmee zorgt voor een gelijkmatiger verdeling van schaarse macht. Evaluaties en casestudies laten echter zien dat de meeste interactieve projecten, ondanks mooie beloftes en goede bedoelingen, niet zo hoog scoren op Arnsteins ladder. De invloed van burgers op de uitkomsten blijft ver achter bij de verwachtingen en is vaak kleiner dan die van andere participanten (Cornips 2006: 47, Wille 2001). Uitgaande van het idee dat macht schaars is, zijn daarvoor een aantal verklaringen te geven.

Ten eerste verandert interactief beleid weinig aan het feit dat de meeste burgers nu eenmaal veel minder hulpbronnen hebben dan overheden, bedrijven en andere organisaties. In het begin van de projecten geven bestuurders soms nog wel een deel van hun schaarse macht aan burgers, maar in de fase van besluitvorming trekken ze die meestal weer naar zich toe. Ook werken de uitkomsten van interactieve projecten werken meestal slecht door in de uiteindelijke plannen. Daardoor gaat de aanvankelijke invloed van burgers in het vervolgtraject weer verloren, zelfs wanneer het interactieve project zelf een toonbeeld was van gelijke machtsverhoudingen (Edelenbos en Monnikhof 1998a, Edelenbos 2000: 326, Wille 2001). Hartman verbaast dat niet. Hij ziet interactief beleid als een vorm van “democratisering van bovenaf”, een emancipatie die niet door burgers is bevochten maar door de autoriteiten is geïnitieerd (1998). In lijn hiermee wijst Taylor op een “paradox of empowerment”: “Put simply, if A can give power to B, then surely A is more powerful than B” (2005: 7).

Die macht van overheden, groot genoeg om macht uit te delen, roept een tweede probleem op: overheden kunnen interactief beleid gebruiken, of misbruiken, voor hun eigen doelen (Hartman 1998: 11). Door burgers vroeg in de beleidsvorming te committeren aan hun plannen, kunnen bestuurders bijvoorbeeld voorkomen dat ze zich daar in een later stadium tegen verzetten. Hierboven verwijst Hajer naar die tactiek met het begrip coöptatie (zie ook Arnstein 1969: 218). Burgers zijn bedacht op dat gevaar (Hilhorst 2001: 104):

De wisselwerking tussen burgers aan de ene kant en politici en bestuurders aan de andere kant is immers geen gesprek tussen gelijken. Dit machtsverschil laat zich niet gemakkelijk wegpoetsen. Het is absoluut geen machtsvrije communicatie. Hoe meer de overheid suggereert dat het wel zo is, hoe meer de burger zal vermoeden dat de politiek verantwoordelijken een geheime agenda hebben.

Burgers die het gevoel krijgen dat ze voor het karretje van een overheid gespannen worden, vertalen dat in wantrouwen in de richting van die overheid (Hendriks en Tops 2001a: 117). In het idee van coöptatie resoneert een welbekend, alledaags cynisme jegens interactief beleid en participatie in het algemeen: ‘ze laten ons wel meepraten, maar uiteindelijk doen ze toch gewoon waar ze zin in hebben’ (Hilhorst 2001: 104-105). Maar ook sommige onderzoekers en ambtenaren weten zeker dat het gros van de ambtenaren en bestuurders interactief beleid inderdaad hoofdzakelijk ziet en gebruikt als een handig beleidsinstrument, en niet als een manier om de democratie te versterken (Hendriks en Tops 2001a, Woltjer 2002, Monster en Schrijver 2005). Woltjer noemt interactief beleid daarom een “draagvlakmachine” (2002). De Rijk waarschuwt in dit verband, net als Hartman, voor de macht van procesmanagers, die de activiteiten van burgers ongemerkt kunnen sturen, en die bovendien meestal in dienst zijn van de overheid die het project willen realiseren (De Rijk 1996, Hartman 1998: 12). Lelieveldt

waarschuwt eveneens dat interactief beleid een negatief effect kan hebben op de machtspositie van burgers. Bovendien stelt hij dat burgers in de representatieve democratie helemaal niet zo inactief, machteloos en buitengesloten zijn als voorstanders van interactief beleid beweren om hun pleidooien te ondersteunen (1999). Deze en andere critici zijn bang dat interactief beleid, net als andere vormen van governance en burgerparticipatie, geen egalisatie maar juist recentralisatie van schaarse macht veroorzaakt (Bovens 2000, Newman 2001, Cooke en Kothari 2001).

Ten derde blijkt interactief beleid contraproductief te kunnen uitwerken op de machtsongelijkheid tussen burgers onderling. Een belangrijke oorzaak daarvan is de onevenredige selectie van participanten. Deelnemers aan interactieve projecten blijken vaak weinig representatief voor de rest van de samenleving (Van de Peppel en Prummel 2000, Wille 2001: 113). Hoewel procesmanagers vaak met opzet een bepaalde selectie van participanten uitnodigen, hoeft de onevenredigheid daarin overigens niet hun bewuste opzet te zijn, zoals bij coöptatie wel het geval is (Berveling 1998). Agrarische vrouwen worden bijvoorbeeld doorgaans niet moedwillig uitgesloten van interactieve projecten. Dat ze daar toch nauwelijks aan deelnemen, komt onder meer doordat die manier van participeren niet past bij de manier waarop zij hun werkzaamheden indelen (Bock 2002: 141). Maar zelfs wanneer een interactief project gelijkelijk open staat voor alle burgers, zijn de kansen om in dat project ook gelijk te krijgen niet gelijk verdeeld onder de participanten (Van Stokkom 2003: 158):

De veronderstelling van gelijkheid in publieke discussies [is] niet houdbaar. Er bestaat een vrolijk optimisme in de literatuur over deliberatie waardoor men gelooft dat machtsverschillen in het verloop van het overleg simpelweg te boven kunnen worden gekomen. Maar de betrokken partijen blijven verschillen als het gaat om het vermogen cruciale informatie te verkrijgen en te verwerken en een eigen visie te verwoorden. [...] Ongelijkheden zijn inherent aan deliberatie.

Casestudies laten inderdaad zien dat veel interactieve projecten worden gedomineerd door ‘usual suspects’, zoals de maatschappelijke organisaties die over veel meer hulpbronnen beschikken dan individuele burgers (Sherlock et al. 2004, Edelenbos en Monnikhof 1998b: 25). Interactief beleid ontkomt niet aan de “Wet van de selectieve participatie”, die Van de Peppel en Prummel toelichten met een citaat van Jolles over het gebruik van de mogelijkheid tot inspraak (Van De Peppel en Prummel 2000: 15):

De inspraak [...] brengt geen andere categorieën personen in het veld van de politiek binnen dan die welke in onze samenleving reeds veel eerder de weg daarheen - door vorming en sociale participatie - gevonden hadden.

Deze ingebakken onrechtvaardigheid in de selectie van participanten en het interactieve overleg is onderdeel van de zogenaamde “participatieparadox”, die als consequentie heeft dat (Hartman 1998: 12):

[...] hoe meer participatie-mogelijkheden worden geschapen, hoe groter de machtskloof tussen groepen die daarvan gebruik kunnen maken en groepen voor wie dat veel moeilijker is.

Zo kan interactief beleid ook de ongelijke verdeling van schaarse macht tussen burgers nog versterken.

Tezamen bevestigen bovenstaande punten de indruk dat interactief beleid en procesmanagement zelf meestal niet machtig genoeg zijn om de bestaande verdeling van schaarse macht te doorbreken en beleidsontwikkeling op deze manier democratischer te

maken (Glasbergen en Van der Arend 2001: 39, Hillhorst 2001: 115, zie ook Button en Mattson 1999: 629). Deze bevindingen logenstraffen het geloof in de maakbaarheid van omgangsregels, rollen en machtsverhoudingen waarop pleidooien voor interactief beleid - meestal impliciet - gestoeld zijn (Terpstra 1997: 250-253).

### 3.4 Stromende macht

Hoewel hij zichzelf niet als zodanig bestempelde, is Foucault de bekendste exponent van het postmodernisme. De op zijn gedachtegoed geïnspireerde kritieken op interactief beleid geven een specifieke, eigen verklaring van de hierboven beschreven contra-productieve effecten van interactief beleid op machtsongelijkheden (Taylor 2005: 2, Cooke en Kothari 2001: 7). Het postmoderne machtsbegrip staat haaks op het idee van schaarse macht. In het postmoderne perspectief heeft namelijk niemand in hedendaagse samenlevingen nog macht in bezit, zelfs de overheid niet. Los van de macht-hebbers is macht gaan stromen door de samenleving. Die stromende macht is niet schaars, maar juist alom tegenwoordig (Hall 2001: 77, zie ook Smart 2000: 638):

[...] Foucault advanced an altogether novel conception of power. We tend to think of power as always radiating in a single direction - from top to bottom - and coming from a specific source - the sovereign, the state, the ruling class and so on. For Foucault, however, power does not 'function in the form of a chain' - it circulates. It is never monopolized by one centre. It is deployed and exercised through a net-like organization' (Foucault, 1980: 98). This suggests that we are all, to some degree, caught up in its circulation - oppressors and oppressed. It does not radiate downwards, either from one source or from one place. Power relations permeate all levels of social existence and are therefore to be found operating at every site of social life [...]. What's more, power is not only negative, repressing what it seeks to control. It is also productive. It 'doesn't only weigh on us as a force that says no, but ... it traverses and produces things, it induces pleasure, forms of knowledge, produces discourse. It needs to be thought of as a productive network which runs through the whole social body' (Foucault, 1980: 119).

Deze vorm van macht beperkt niet zozeer de vrijheid van burgers, maar veronderstelt en produceert juist hun vrijheid (Dean 1999: 13, Van Middelaar 1999: 110).

Dat laatste betekent niet dat in de moderne samenleving participerende burgers machtige individuen zijn. Integendeel, Foucault beschouwt zelfstandig initiatief per definitie als een illusie. Stromende macht heeft wel een bedoeling, maar dat is niet iemands bedoeling. Zoals Dean het formuleert: het heeft "een niet-subjectieve maar wel intentionele logica" (1999: 72). De notie van de individuele, menselijke wil is een effect van 'subjectificatie': de wijze waarop de taal mensen - valselijk - presenteert als en vormt tot autonome, verantwoordelijke subjecten (Smart 2000: 640). Door subjectificatie lijkt het of mensen en organisaties zelf doen, wat eigenlijk tot stand komt door de werking van macht (Dean 1999: 79). Juist omdat ze zichzelf tot subject maken, kunnen die subjecten niet bestaan buiten de stromende macht, en zijn ze niet meer dan vrijwillige pionnen van autonoom rondwervende macht (Smart 2000: 640, Hall 2001: 79).

Op basis van deze opvatting van macht heeft Foucault een eigen bestuurstheorie ontwikkeld: de theorie van *governmentality*, die zegt dat moderne staatsmacht niet alleen tegen de wil van burgers werkt, maar in toenemende mate dóór hun wil (Dean 1999, Hall 2001). Cruikshank verwoordt dat uitgangspunt als volgt (1999: 3-4):

[...] democratic modes of governance and social scientific ways of knowing (re)produce citizens who are capable of governing themselves, of acting in their own interests and in solidarity with others. Citizens are not born; they are made. [...] Liberal democratic governance is premised not so much upon the autonomy or the rights of individuals as upon their social fabrication as citizens, a fact that is obscured when citizenship is regarded as a solution.

Door dat ‘*obscured fact*’ is men volgens Cruikshank abusievelijk op het idee gekomen dat machteloosheid kan en moet worden bestreden met burgerparticipatie (Cruikshank 1999: 83). In het licht van het stromende machtsbegrip leiden methoden om participatie te bevorderen niet tot meer individuele vrijheid en macht, maar alleen tot efficiëntere besturing van de samenleving (Dean 1999: 205). Daarom beschouwen deze auteurs interactief beleid en andere governance-methoden als een verbeterde voortzetting van het top-down bestuur van moderne staten, in plaats van als een breuk daarmee. Cruikshank keurt dit ‘hyperinstrumentele’ gebruik van interactief beleid op zich niet af. Het is onvermijdelijk, aangezien burgermacht en participatie zelf instrumenten van stromende macht zijn (1999: 86):

[...] the implicit elitism of the will to empower, claiming to know what is best for others, does not condemn it to failure or necessarily to a reactionary status. Empowerment is a power relationship, a relationship of government; it can be used well or badly.

Ook andere postmodernisten trachten een normatief neutraal standpunt in te nemen jegens methoden om burgerparticipatie te bevorderen. In hun ogen geldt voor burgerparticipatie wat ook geldt voor macht, bestuur en democratie in het algemeen: “not bad ... but dangerous” (Dean 1999: 198). Het gevaar waar ze op doelen, is dat de traditionele manier van kijken naar macht, die in participatieve en democratische praktijken besloten ligt, de werkelijke werking van macht versluiert en onzichtbaar maakt (Cruikshank 1999: 4, zie ook Hall 2001).

Het citaat van Hajer in paragraaf 3.2 is tamelijk uniek; evaluaties en casestudies van Nederlandse (interactieve) projecten refereren zelden expliciet aan Foucaults machtsbegrip (maar zie Hajer 2003, Boonstra 2006). Soms kan het stromende machtsbegrip wel impliciet worden herkend, bijvoorbeeld in de kritiek op het ‘verborgen maakbaarheids geloof’ achter interactief beleid (Terpstra 1997: 250-253). Wanneer dat geloof eenmaal zichtbaar is gemaakt, kan interactief beleid worden ontmaskerd als een methode om burgers te vormen en te disciplineren. Scholten bekritiseert op die gronden de opvatting dat (2002):

[...] de overheid een extra inspanning moet leveren om ook te communiceren met de mensen die niet uit zichzelf de overheid opzoeken. De commissie<sup>17</sup> noemt dat een democratische uitdaging, je kunt het ook zedingsdrang, bevoogding of gewoon niet serieus nemen van de burger noemen. Immers: niet de burger zoals hij is, maar de burger zoals hij volgens de commissie zou moeten zijn, met een maatschappijkritische burgerschapsstijl, is uitgangspunt in het denken. Dat de meeste burgers daar geen zin in hebben, doet er kennelijk niet toe.

Dergelijke kritiek sluit nauw aan bij studies buiten Nederland naar de “politics of the discourse of participation”, waarin wel expliciet wordt verwezen naar postmoderne theorieën (Cooke en Kothari 2001, Gaventa 2006, Cornwall en Coelho 2007). Verras-

<sup>17</sup> Het gaat om de commissie Overheidscommunicatie, ook wel de commissie Wallage genoemd.

send genoeg ligt hier tevens een opmerkelijke parallel met sommige pleidooien voor interactief beleid en procesmanagement. Het gaat dan met name om de in paragraaf 1.3 besproken optimistische verhalen over de hedendaagse netwerksamenleving, waarin geen enkele persoon of organisatie een dominante positie heeft, maar ‘het proces’ zijn beloop neemt (Glasbergen 1989, In 't Veld et al. 1991, Klijn et al. 1993). De theorie van governmentality benadrukt en ondersteunt immers precies die visie op maatschappelijke verandering (Dean 1999: 199). Ondanks die parallel geeft het stromende machtsbegrip geen steun aan de democratische belofte van interactief beleid.

Het is echter de vraag of het stromende machtsbegrip ruimte laat voor welke vorm van democratisering dan ook. Volgens Foucault is het in principe zinloos om te proberen de stromende macht te bevechten met traditionele politieke middelen (Van Middelaar 1999: 109). Politieke participatie en protest zijn namelijk net zo goed uitingen van stromende macht als passiviteit en acceptatie (Cruikshank 1999: 5-6):

The citizen is an effect and an instrument of political power rather than simply a participant in politics. The measure of democracy is not the extent to which citizens participate in politics rather than stand back in fear or apathy. That is to mistake power for what it excludes rather than what it produces. The critical question for democratic theory is how citizens are constituted by politics and power.

Vanuit dit perspectief leidt politieke omverwerping van de bestaande orde hooguit tot de instelling van een nieuwe orde. Werkelijke politieke vrijheid kan pas ontstaan in wanorde en radicaal verzet van een soeverein individu, dat weigert zich tot burger te laten kneden (Van Middelaar 1999: 85-114, Cruikshank 1999: 121, Groot 2004: 8). Foucault heeft echter nooit duidelijk kunnen maken op welk idee of uitgangspunt dat radicale verzet gebaseerd zou kunnen zijn. Dientengevolge blijft onduidelijk waarom wanorde beter is dan macht (Smart 2000: 639). Van Middelaar stelt daar terecht tegenover dat Foucaults idee van rebellie helemaal geen *cause* nodig heeft (1999: 100). Maar hij sluit desondanks uit dat Foucaults machtsbegrip de democratie zou kunnen versterken (1999: 112):

Deleuze en Foucault banden elk idee van samenleven als homogeniserend en individu-onderdrukkend uit hun denken. Hun politieke filosofie verschraalde zo tot een robinsonade, die aan politiek-theoretische analyses weinig kon opleveren en praktisch gesproken leidde tot een vorm van nihilistisch, pseudo-geëngageerd en agressief anarchisme.

Met andere woorden: Foucaults relativistische wanorde biedt geen wenkend perspectief voor burgermacht en democratisering, omdat die zelf noch democratisch noch machtig is (Blaug 1999: 3). Het stromende machtsbegrip biedt daarom weinig houvast bij de beoordeling van de democratische belofte van interactief beleid. Dat roept de vraag op wat de democratische betekenis zou kunnen zijn van de Foucaultiaanse “heterotopic non-representative spaces” uit het citaat van Hajer in paragraaf 3.2. Daarover gaat de volgende paragraaf.

### 3.5 Machtsvrijheid in het publieke domein?

In dit citaat in paragraaf 3.2 legt Hajer de democratische betekenis van interactief beleid in de mogelijkheid dat het zou kunnen “functioneren als een ‘*public domain*’”. Elders in zijn hoofdstuk definieert hij dit begrip nogmaals (Hajer 2003: 95):

Public policy, in other words, functioned as *public domain*, as a space in which people of various origins deliberated on their future as well as on their mutual interrelationships and their relation to the government.

Verder is een publiek domein volgens hem ook nog “a stage for joint reflection and deliberation” (ibidem: 96). Deze omschrijvingen van het begrip publiek domein ademen niet de sfeer van Foucaults dialectiek van stromende macht en radicaal verzet. Ook Hajers aanbevelingen voor beleidsanalisten aan het eind van zijn tekst weerspiegelen niet de typische postmoderne kritiek op interactief beleid als een methode om de ware aard van de macht te verhullen en zo de vrijheid van burgers in te schakelen voor het efficiënt bestuurlijk functioneren van de samenleving (ibidem: 100). Hajer laat zich hier niet zien als postmodern onderzoeker, maar als aanhanger van de deliberatieve democratie.

Het begrip deliberatieve democratie staat voor een democratiemodel dat theoretisch en normatief gezien hoofdzakelijk terug gaat op de kritische maatschappijfilosofie van Habermas, met name op de centrale notie daarin van een ‘discursieve ethiek’ voor het publieke domein (Dryzek 1990, Blaug 1999, Innes en Booher 2003: 35). Volgens Habermas bestaat de discursieve ethiek uit de impliciete normen die mensen in de praktijk altijd hanteren wanneer ze beoordelen of intermenselijke interacties eerlijk verlopen: ze vinden dat daarvoor de relatie vrij van machtsongelijkheid zou moeten zijn en dat alleen de kracht van het beste argument de doorslag zou mogen geven (Koningsveld en Mertens 1986, Blaug 1999: 10-13). Uiteraard is dit recept tegen machtsmisbruik zelf machteloos. Habermas ziet machtsvrijheid niet als een feitelijke toestand, zelfs niet in een democratie; het is niet meer en niet minder dan een universele, intersubjectieve norm die participanten telkens opnieuw (kunnen) gebruiken, bijvoorbeeld om te protesteren tegen machtsgebruik (Blaug 1999: 82).

Desondanks is de theorie van Habermas vaak gebruikt om er richtlijnen aan te ontleen voor machtsvrije overlegsituaties waarin beleidsontwikkeling en planvorming niet langer op macht worden gebaseerd maar op een gemeenschappelijk beargumenteerde consensus (Blaug 1999: xiii, Van Stokkom 2003, Gaventa 2006: 17). Dryzeks ‘Discursive democracy’ is een van de best gefundeerde pogingen daartoe (Dryzek 1990, Blaug 1999: 68). Maar net als anderen loopt Dryzek tegen het probleem op, dat een machtsvrije overlegsituatie niet vooraf ontworpen kan worden, maar alleen ter plaatse door delibererende burgers kan worden beoordeeld (Blaug 1999: 70):

Because a particular procedure, or an institutional design, is something produced by discourse, it is an outcome. The problem Dryzek faces, then, is to retain the centrality of the participant’s input and yet find some validity for his own suggestions as a lone theorist outside their practical discourse.

Omdat de discursieve ethiek een abstractie is, is Habermas’ theorie ongeschikt voor het a-priori ontwerpen of van buitenaf beoordelen van concrete situaties. De “eenzame wetenschapper” (zie citaat) die dat toch probeert, maakt een categoriale fout. Ook Dryzeks poging om de discursieve ethiek te vertalen in ontwerpprincipes voor concrete publieke debatten, is daarom gedoemd tot falen. De ironie is dat Habermas’ theorie burgers enerzijds te weinig macht toekent om zichzelf te emanciperen en anderzijds te veel autonomie om zich door anderen te laten emanciperen (Blaug 1999: 68-77).

Behalve theoretische inspiratie voor interactief beleid is de gedachte van machtsvrijheid de bron van een langlopend en conflictueus debat tussen Habermas, Foucault en aanhangers van hun beider theorieën (Boonstra 2006: 19, zie ook Van Middelaar 1999: 133):

Foucault is highly sceptic about this possibility [to reach a legitimate ethical and power-neutral decision]. Based on in-depth case studies he argues that any consensus or commensuration of values necessarily involves the exercise of power. Value-conflicts and the exercise of power are unavoidably part of policy and planning. Consequently, any formulation of normative guidelines for democratic decision-making will constitute new power relations. However, Foucault fails to differentiate between legitimate and illegitimate use of power. Several authors argue that such a differentiation is in need of an ethics, a normative framework. But, following Foucault, it should be realised that such an effort unavoidably reproduces power relations.

Het debat loopt uit op een patstelling; Habermas levert het gevraagde normatieve kader voor democratische verhoudingen, maar Foucault vindt dat hij zodoende alleen maar machtsrelaties reproduceert. Enkele onderzoekers interpreteren dit conflict als een onoplosbare dichotomie tussen modernisme en postmodernisme, tussen universalisme en relativisme. Ze gebruiken de twee polen van de dichotomie vervolgens als twee criteria bij de beoordeling van het democratische gehalte van participatieve methoden (Flyvbjerg 1998, Boonstra 2006: 13-21). Maar mijns inziens geeft ook de combinatie van beide theorieën onvoldoende inzicht in de verhouding tussen interactief beleid, macht en democratie. Een eerste aanzet is er wel: het gedeelde inzicht dat de democratische belofte van interactief beleid te vinden is in concrete gesprekken tussen burgers in een publieke sfeer. Dit inzicht roept een nog wezenlijker inzicht op; de gedachte dat interactief beleid niet democratisch is, wanneer het burgers meer schaarse macht, meer invloed op beleid zou geven, zonder dat ze daarbij zelf invulling kunnen geven aan hun rol als participant. Maar het combineren en confronteren van de theorieën van Habermas en Foucault geeft geen verdere verdieping aan deze inzichten. Het probleem van deze theorieën is namelijk niet dat die van Habermas te universalistisch is en die van Foucault te relativistisch, maar dat noch Foucaults radicale verzet noch Habermas' discursieve ethiek burgers de macht toekent om een publieke sfeer te vormen wanneer die er nog niet is. Het vervolg van dit stuk laat zien dat het machtsbegrip van Arendt dat wel doet, en daarmee een ontsnapping biedt uit het vastgelopen debat (Van Nieuwkerk en Van der Hoek 1996: 20-21).

### 3.6 Plurale macht

Net als Habermas legt de Duits-Amerikaanse denker Arendt de basis van de democratie in de publieke sfeer. Maar anders dan hij stelt ze in haar analyse daarvan de macht van burgers voorop. Haar machtsbegrip maakt duidelijk hoe mensen zichzelf kunnen losmaken uit onmacht en onderdrukking, zonder dat hun eigen machtsgebruik de democratie meteen weer om zeep helpt. Net als Foucault gaat Arendt uit van de onontkoombaarheid van macht in de democratie. Maar ze hanteert een ander machtsbegrip dan hij, gebaseerd op de notie van pluraliteit. Dat begrip omschrijft ze als volgt (Arendt 1958: 8):

Plurality is the condition of human action because we are all the same, that is, human, in such a way that nobody is ever the same as anyone else who ever lived, lives, or will live.

Met haar plurale machtsbegrip is Arendt in staat te differentiëren tussen democratisch en corrupt machtsgebruik, zonder dat onderscheid te baseren op een normatief kader (Achterhuis 1999). Plurale macht is democratisch, omdat het de vrijheid van anderen niet inperkt; vormen van macht die dat wel doen, bedreigen de pluraliteit tussen mensen en daarmee de democratie.

Plurale macht is niet schaars en kan, net zomin als stromende macht, in het bezit zijn van individuen. Maar volgens Arendt betekent dat niet, dat die macht op zijn beurt bezit neemt van hen. Plurale macht heeft een eigen plaats en circuleert niet autonoom door de samenleving. Ze ontstaat tussen mensen die vrij handelen - 'vrij' wil zeggen zonder externe dwang, noodzaak of nut. Waar mensen vrij handelen ontstaat zowel plurale macht als een publieke sfeer (Arendt 1958: 199). Plurale macht spint een fragiel web van relaties tussen die mensen. Zo zijn ze aan elkaar verbonden, zonder dat hun onderlinge pluraliteit verloren gaat. Deze relaties zijn inter-persoonlijk; in Arendts publieke sfeer verschijnt iedereen als individu zonder formele positie, zonder lidmaatschap van organisatie, zonder een groepsbelang te vertegenwoordigen. De macht die ontstaat tussen individuen is hun macht, in de zin dat die hen het vermogen geeft samen politieke veranderingen te realiseren. Ze kunnen hun macht alleen niet koesteren als een bezit, omdat die alleen bestaat in hun publieke handelen en meteen vervliegt zodra ze uit elkaar gaan (Arendt 1958: 182-183). De vrijheid van burgers houdt in dat ze vrij zijn in de publieke sfeer, vrij om te doen wat zij zelf als individu willen doen. Maar een vrije burger is niet autonoom of soeverein (Van den Brink 2005, Arendt 1996: 58, Wagner 2001). Dat komt omdat niet alleen die ene burger vrij is, maar alle andere eveneens. Dat maakt dat de ene burger de reacties van de anderen niet kan controleren, want dan zouden zij niet meer vrij zijn. En daarom kunnen burgers de gevolgen van hun eigen daden, die bovendien onomkeerbaar zijn, niet voorspellen. Niettemin blijven ze verantwoordelijk voor hun eigen daden en uitspraken en de gevolgen daarvan (Arendt 1958: 236-237).

Het plurale machtsbegrip geeft enige steun aan de democratische belofte van interactief beleid. De premisse daarbij is dat interactieve beleidsprojecten niet worden voorgesteld als machtsvrije overlegsituaties, maar als plaatsen waar mensen de plurale macht kunnen ontwikkelen om politieke veranderingen teweeg te brengen. Het democratiserende moment in het ontstaan van een publieke sfeer zit overigens niet in het wegnemen van de ongelijke verdeling van schaarse macht. Het bevrijdende effect is gelegen in de bevestiging van pluraliteit, die optreedt wanneer mensen hun eigenheid tonen in een publieke sfeer (Arendt 1958: 178). De publieke sfeer die in een interactief project kan ontstaan is het gevolg van het handelen van participanten. Hij is nadrukkelijk niet tot stand gebracht door het interactieve project of het procesmanagement. Akkerman et al. suggereren dat laatste in hun beschrijving van een interactief project dat in 1999 werd georganiseerd door stadsdeel Amsterdam-Noord (2000: 10, zie ook Hajer 2003: 88<sup>18</sup>):

---

<sup>18</sup> "Public policy, in other words, often creates a *public domain*, as a space in which people of various origins deliberate on their future as well as on their mutual interrelationships and their relationship to the government."



In Amsterdam Noord, for instance, new groups formed as a critique on the way in which the interactive practice was handled. Hence interactive policy making might actually constitute a site of contestation. Good news for democracy, but bad news for governors.

In het licht van Arendts perceptie van de publieke sfeer is hier sprake van een misverstand. De auteurs halen twee dingen door elkaar: aanleiding geven tot en voorwaarden scheppen voor. Het interactieve project in Amsterdam Noord gaf alleen de aanleiding tot de vorming van een publieke sfeer (een “site of contestation”), maar creëerde die niet, noch schiep het daarvoor de noodzakelijke voorwaarden. Uitgaande van het plurale machtsbegrip waren het de leden van de “new groups” die samen een nieuwe publieke sfeer in het leven riepen, en ze deden dat onder de voorwaarde van pluraliteit. Protest is een vorm van participatie maar geen maat voor het democratische gehalte van een interactief project.

Behalve enige steun voor interactief beleid en de democratische belofte geeft Arendts gedachtegoed aanleiding voor veel scepsis dienaangaande. Om te beginnen benadrukt ze dat plurale macht niet alleen bevrijdend kan zijn, maar net zo goed gevaarlijk en ontwrichtend (Canovan 1998: xiii). Plurale macht is onvoorspelbaar, oncontroleerbaar, onomkeerbaar, grenzeloos en bandeloos; het kan alle bestaande afspraken, normen en instituties tussen mensen doorbreken. De aanwezigheid van een tegenmacht beperkt plurale macht evenmin, en kan zelfs nog leiden tot verdere escalatie (Arendt 1958: 201). Vanwege deze kenmerken noemt Blaug het moment dat een publieke sfeer ontstaat “a breakout of democracy” (1999: 135). Hij beschrijft het als een situatie van open debat, waarin een enorme energie vrijkomt, die blijft bestaan zolang mensen bij elkaar blijven komen (ibidem: 138):

Generally, activity remains frenetic, people make extraordinary sacrifices and act in uncharacteristic ways. A great deal of emotions continues to be expressed, both positive and negative: people can't sleep, they fall in love, and what they are able to achieve surprises both others and themselves. Now, the group's deliberations result in innovative and even extreme decisions, rather than in ones that tend toward the mean of their individual preferences.

Plurale macht vereist dan ook moed, die met name is gelegen in (Arendt 1958: 186):  
[...] a willingness to act and speak at all, to insert one's self into the world and begin a story of one's own. And this courage is not necessarily even primarily related to a willingness to suffer the consequences; courage and even boldness are already present in leaving one's private hiding place and showing who one is, in disclosing and exposing one's self.

Het onbegrensde, onomkeerbare karakter van plurale macht kan tragisch genoeg zelfs een bedreiging vormen voor zijn eigen voorwaardelijke ‘conditions’ van openbaarheid, pluraliteit en vrijheid. Plurale macht kan derhalve antidemocratische effecten hebben (Canovan 1998: xiii). Bovenal sluit dit ‘wilde’ beeld van burgermacht slecht aan bij het beeld van een toch vrij gemoedelijke, consensusgerichte deliberatie die bij participatie in interactieve planprojecten hoort.

In de tweede plaats is het gedachtegoed van Arendt een hartgrondige waarschuwing tegen elke gedachte aan maakbaarheid in de publieke sfeer. Wanneer de politiek, de plaats om in vrijheid te handelen, doordrongen raakt van de logica van het maken - nut en efficiëntie -, zijn pluraliteit en vrijheid in gevaar (Canovan 1998: xi):

To understand political action as *making* something is in Arendt's view a dangerous mistake. Making - the activity she calls *work* - is something a craftsman does by forcing raw material to conform to his model. The raw material has no say in the process, and neither do human beings cast as raw material for an attempt to create a new society or make history. [...] To conceive of politics as making is to ignore human plurality in theory and coerce individuals in practice.

Volgens Arendt opent het maakbaarheidsdenken de weg naar dwang - het verschijnsel dat Habermas juist als macht definieert, en Foucault als stromende macht. Het hierboven genoemde verborgen maakbaarheidsgeloof achter interactief beleid vormt dan een bedreiging van de plurale macht van burgers.

Een derde en laatste waarschuwing voor interactief beleid en procesmanagement schuilt in Arendts kritiek op de moderne, wetenschappelijke kijk op politiek en geschiedenis. Deze kritiek houdt verband met de zorg die Forester in de inleiding van Hoofdstuk 1 uit: dat de nadruk op procesontwerp voortkomt uit een structurele en processuele bias in de literatuur over deliberatie en consensusplanning, die een pragmatische blik op deliberatie en participatie in de weg zit. Volgens Arendt beziet de moderne wetenschap de wereld en de mensen vanaf een denkbeeldige plek buiten de aarde, het Archimedisch punt. Daarvandaan kunnen het menselijk handelen en de politieke gebeurtenissen als het ware van een afstand - objectief - bekeken worden. Dan zien politiek en geschiedenis er niet meer uit als grillige series van specifieke, unieke acties, reacties en gebeurtenissen, waarin altijd iets onverwachts kan gebeuren, maar als doorgaande processen, waarin individuele keuzes, pluraliteit en toeval een veel kleinere rol spelen (Arendt 1958: 230-233, 257-268). Het probleem van deze procesgerichte blik van de moderne wetenschap is onder andere, dat deze de vorming en de werking van plurale macht aan het zicht onttrekt, het politieke oordeelsvermogen van burgers verzwakt, en de voorwaarden voor het ontstaan van een publieke sfeer ondermijnt (ibidem: 248-325). Blaug laat zien dat interactief beleid eveneens, ten minste deels, een product is van een procesmatig perspectief op beleid en planning (1999: 133):

Theorists thus take up a position high above the earth, from which they gaze out upon the entire institutional landscape. In most deliberative theories of democracy, this perspective operates as an unexamined assumption.

Niet alleen normatief georiënteerde theoretici die geïnspireerd zijn door Habermas hanteren deze "totaliserende en verheven blik"; radicale postmodernisten doen dat net zo goed (Blaug 1999: 133-134). Het wekt daarom geen verbazing dat de meeste Nederlandse bestuurskundigen zich in hun analyses van interactieve projecten vooral richten op doorgaande interactieprocessen en zoeken naar terugkerende mechanismen en patronen daarin, om uit hun cases lessen te trekken die procesmanagers in nieuwe interactieve projecten zouden kunnen toepassen.

### 3.7 Confrontatie van de machtsbegrippen

In paragraaf 3.3 bleek al, dat interactieve beleidsprojecten in de praktijk vaak onbedoelde en ongewenste effecten hebben op de verdeling van schaarse macht. De inzichten van Habermas, Foucault en Arendt demonstreren daarenboven, dat het perspectief van schaarse macht ook theoretisch gezien ruimschoots tekortschiet voor een analyse van de democratische belofte van interactief beleid. Ten eerste is schaarse macht geen

goede basis voor democratische verhoudingen, want de een heeft er altijd meer van dan een ander. Ten tweede is schaarse macht minder geschikt om machtsverhoudingen mee te veranderen; actief burgerschap is niet een kwestie van mensen hulpbronnen toeschuiven (Van Gunsteren 1992: 40). In het perspectief van het schaarse machtsbegrip blijft de democratie gevangen in een dialectiek van insluiting en uitsluiting. De verdeling van hulpbronnen determineert in hoge mate de uitkomsten van strijd, onderhandeling en overleg. Wie schaarse macht wil verkrijgen, moet eerst de bezitters daarvan bevechten. Dat kan niet met behulp van schaarse macht, want die is grotendeels in het bezit van de autoriteit die wordt bevochten. Democratisering is evenmin gebaat bij stromende macht, aangezien die vooraf gaat aan de handelingsvrijheid en de subjectiviteit van burgers.

Plurale macht, die niet schaars is, maar onbegrensd, en ontstaat wanneer mensen samenkomen in een publieke sfeer, biedt mensen wel de mogelijkheid hun eigen politieke stem te laten horen. Er zijn legio voorbeelden van grote en kleine politieke veranderingen, revoluties en sociale bewegingen waarin dit is gebeurd - of mislukt (Arendt 1958: 200-203, Blaug 1999: 136). Arendt beschrijft dat soort gebeurtenissen, zoals de Amerikaanse revolutie, de Parijse Commune en de Hongaarse opstand, en verwijst naar de verhalen van anderen, want (Van Nieuwkerk en Van der Hoek 1996: 23):

Deze verhalen kunnen (in positieve of in negatieve zin) weer als voorbeelden dienen voor latere politieke actoren; met behulp van deze voorbeelden kan men in het politieke debat streven naar de bijval van anderen. 'Uiteindelijk', zo schrijft Arendt, 'blijkt onze beslissing omtrent goed of fout afhankelijk te zijn van onze keuze van het gezelschap waarmee we ons leven willen doorbrengen en dit gezelschap wordt gekozen middels het denken in voorbeelden, voorbeelden van overleden of levende personen, gebeurtenissen uit heden en verleden'.

Deze verhalende, pragmatische blik is niet alleen een alternatief voor een politieke wetenschap die vooral generaliseerbare processen en mechanismen in beeld brengt. Arendt spitst daarmee de notie dat politiek is gegrond in talige interacties - de notie die is uitgewerkt in het hoofdstuk hiervoor - nader toe tot een specifieke vorm van taalgebruik: verhalen.

### 3.8 Verhalen in de publieke sfeer

Plurale macht stelt mensen in staat politieke veranderingen teweeg te brengen door gezamenlijk te handelen in een publieke sfeer, terwijl ze hun specifieke, eigen blik op en plaats in de wereld behouden. Deze paradoxale combinatie is gegrond in het vertellen van verhalen. Arendt onderstreept zelf op vele plaatsen het belang van verhalen voor de pluraliteit, vrijheid en macht van burgers, onder andere door haar hoofdstuk over politiek handelen te openen met twee motto's over verhalen (Arendt 1958: 175). Ook anderen vestigen de nadruk op het narratieve karakter van Arendts machtsbegrip (Kristeva 2001: 24, zie ook Jackson 2002):

[...] an 'authority' based not upon the notion of domination, but rather upon that of a 'nature' made up of 'differences.' We cannot forget that the discourse that is proper to this *other* authority that Arendt seeks to restore, beyond modern secularism, is quite simply *narrative*.

De relatie tussen plurale macht en verhalen is te beschrijven aan de hand van vier overeenkomstige kenmerken: uniciteit, openbaarheid, betekenis en pluraliteit.

Plurale macht is, om te beginnen, afhankelijk van verhalen, omdat die de uniciteit van het menselijk leven tot uitdrukking kunnen brengen (Czarniawska 2004: 9). Een mensenleven onderscheidt zich van het algemene, biologische verschijnsel leven, doordat “it is itself always full of events which ultimately can be told as a story, establish a biography” (Arendt 1958: 97). Het is zelfs onmogelijk duidelijk te maken dat iemand uniek is zonder een verhaal te vertellen, want andere vormen van taalgebruik (ibidem: 181):

[...] lead us astray into saying *what* he is; we get entangled in a description of qualities he necessarily shares with others like him; we begin to describe a type or a “character” in the old meaning of the word, with the result that his specific uniqueness escapes us.

De ongelijkheid (of “distinctness”) van mensen is volgens Arendt niet in hun karakter gelegen, maar in het feit dat iedereen een eigen plaats in de wereld heeft. Hun eigen plaats geeft mensen een uniek perspectief op de wereld, dat hen aanzet tot het doen van betekenisvolle daden en uitspraken in de publieke sfeer (ibidem: 179). Die daden en uitspraken zijn de gebeurtenissen waar verhalen van worden gemaakt. Die verhalen tonen, op hun beurt, net als de daden en uitspraken waar ze over vertellen, onvermijdelijk de uniciteit van degenen die ze deed (ibidem: 184, mijn cursivering):

[...] stories, the results of action and speech, *reveal an agent*, but this agent is not an author or producer. Somebody began [his life (story)] and is its subject in the twofold sense of that word, namely, its actor and sufferer, but nobody is its author.

Dit citaat laat tevens zien waarom openbaarheid - de aanwezigheid van anderen - cruciaal is voor plurale macht. De uniciteit van mensen maakt dat hun daden en uitspraken betekenis genereren. Die betekenis zou henzelf echter ontgaan en bovendien in het moment van de handeling alweer vervliegen, wanneer andere mensen ze niet zouden zien en onthouden (Arendt 1958: 206). Handelen in vrijheid en publiciteit heeft daardoor een “tremendous capacity for establishing relationships”. De macht van plurale macht is precies deze capaciteit om mensen te verbinden (ibidem 191 en 201). Tussen handelende burgers in de publieke sfeer ontstaat een “web van relaties” dat voor hen zowel voorwaardenscheppend als beperkend is (ibidem 184):

It is because of this already existing web of human relationships, with its innumerable conflicting wills and intentions, that action almost never achieves its purpose; but it is also because of this medium, in which action alone is real, that it “produces” stories with or without intention as naturally as fabrication produces tangible things. These stories may then be recorded in documents and monuments, they may be visible in use objects or art works, they may be told and retold and worked into all kinds of material. They themselves, in their living reality, are of an altogether different nature than these reifications.

Verhalen zijn zelf niet machtig, maar ze kunnen de vluchtige, broze macht van publieke, menselijke relaties vasthouden en overbrengen, dankzij hun reïficaties in boeken en andere artefacten. Geschiedschrijving “vertelt wat er gebeurd is om de daden der mensen aan de vergetelheid en aan de futiliteit te onttrekken” (Weyembergh 1992: 25). Verhalen geven mensen het collectieve geheugen dat ze nodig hebben om - ondanks hun niet te reduceren onderlinge ongelijkheid - in gezamenlijkheid richting te geven aan hun handelen (Tilly 2002).

Wanneer een weergave van een geschiedenis geen specifieke daden en uitspraken bespreekt, dan verliest die weergave de betekenis en de plurale macht van die gebeurtenissen (Arendt 1958: 324). Maar de weergave van gebeurtenissen alleen maakt nog geen betekenisvol verhaal van een geschiedenis. Daarvoor is een plot nodig (Czarniawska 2004: 19). Een plot brengt een specifieke, betekenisvolle ordening aan in de losse elementen van een geschiedenis: “gebeurtenissen, acteurs, tijd en plaats” (Bal 1990: 20-21, Czarniawska 2004: 7). Een verhaal heeft ten minste een begin, een midden en een eind. Todorov noemt die driedelige structuur een “minimal plot” (Czarniawska 2004: 19):

[A minimal plot] consists in the passage from one equilibrium to another. An ‘ideal’ narrative begins with a stable situation which is disturbed by some power or force. There results a state of disequilibrium; by the action of a force directed in the opposite direction, the equilibrium is re-established; the second equilibrium is similar to the first, but the two are never identical.

Een plot kan uit vele elementen bestaan en een verhaal kan verscheidene plots hebben, maar “een minimaal plot volstaat om betekenis te geven aan een opeenvolging van gebeurtenissen” (Czarniawska 2004: 19). Het vermogen van verhalen om plurale macht vast te houden en over te dragen schuilt met name in het plot. Czarniawska zegt hierover (2004: 31):

Mimesis (the way of describing events) is a means of selling a given type of plot, but the plot is central. The battle of the plot is a power battle: it is the old saying that it is the victors who write history.

Het plot is wat emoties oproept bij lezers, emoties die hen inspireren tot of weerhouden van bepaalde daden en uitspraken (Bal 1990: 20-21). Het plot maakt bovendien dat een verhaal goed te onthouden en door te vertellen is.

Overigens zijn de meeste plots op zodanige wijze geordend, dat verhalen de verbanden tussen gebeurtenissen alleen suggereren, zonder ze expliciet, precies en ondubbelzinnig in woorden te vangen (Wagenaar 1997: 12). Een plot is in principe onbepaald. Die onbepaaldheid geldt ook de intenties en motieven achter daden en uitspraken (Czarniawska 2004: 7, mijn cursivering):

The narrative mode of knowing consists in organizing experience with the help of a scheme *assuming* the intentionality of human action.

De onbepaaldheid van het plot geeft een verhaal een gekleurd maar open perspectief op de geschiedenis. Het kent mensen hooguit mogelijke, onvaste en relatieve identiteiten, posities, rollen en intenties toe. Net als het plurale machtsbegrip relateren verhalen de betekenis van daden niet aan achterliggende bedoelingen. Beide laten alleen zien dat een daad betekenisvol kan zijn omdat die het bestaan van een achterliggende bedoeling doet vermoeden, aangezien die daad uit vrije wil, en niet uit dwang, nut of noodzaak is gedaan. Doel en betekenis van een publieke daad zitten in (de uniciteit van) de gebeurtenis zelf, en niet in de intentie die daaraan vooraf gaat noch in de resultaten die erop volgen (Arendt 1958: 206). Het door een verhaal ‘onthulde’ subject is niet soeverein - kan niet zelf de betekenis van zijn daden en uitspraken bepalen -, omdat in de publieke sfeer altijd vele andere subjecten actief zijn, die bovendien nog andere gebeurtenissen teweegbrengen.

Bovendien leveren verhalen, door de onbepaaldheid van hun plots, tevens een bijdrage aan pluraliteit. Een plot kan heel sturend zijn, maar schrijft niet dwingend een interpretatie voor. Daardoor kunnen verhalen mensen tegelijkertijd binden en uit elkaar houden (Arendt 1958: 52). Verhalen brengen inzichten op een andere manier over dan communicatie via argumenten, die ‘ontvangers’ eerst helemaal moeten doorgronden eer ze begrijpen wat de ‘zender’ bedoelt. De manier waarop een verhaal inzicht overbrengt is minder eenduidig, maar wel veel directer dan dat; het is (Kristeva 2001: 76):

[...] based on taste, immediately communicable taste that brings understanding into its service and that cannot be learned, only exercised.

Mensen die verhalen uitwisselen hoeven het niet met elkaar eens te zijn om gezamenlijk politiek te bedrijven (Hajer 2006: 69). Voor Arendt, en dit onderscheidt haar duidelijk van Habermas, is volledige eensgezindheid zelfs antidemocratisch. Dat onderscheid is direct gerelateerd aan hun interpretaties van de geldigheid van omgangsregels in de politiek. Habermas claimt met behulp van zijn communicatieve handelingstheorie dat de discursieve ethiek in abstractie universeel geldig is, en dat oordelen in een publiek debat daarom universeel geldig kunnen zijn. De norm van machtsvrijheid is dus onafhankelijk van specifieke situaties, hoewel ze alleen in een concrete, publieke uitwisseling van argumenten beoordeeld, vastgesteld en toegepast kan worden (Blaug 1999: 10-11). Arendt neemt afstand van het idee van universele politieke normen en uitspraken, die in abstracte zin, buiten concrete situaties, kunnen bestaan. Normen en oordelen zijn hoogstens algemeen geldig, dus binnen de gemeenschap die erover communiceert. Politieke oordelen zijn reflexieve smaakoordelen, waarin “het particuliere geval wordt beschouwd als een voorbeeld wanneer het juist in zijn bijzonderheid het algemene onthult, dat niet op een andere wijze gedefinieerd zou kunnen worden” (Van Nieuwkerk en Van der Hoek 1996: 23-25). Burgers hebben geen houvast aan de universele betekenis van argumenten maar zijn evenmin overgeleverd aan Foucaults relativisme. Als vertellers, lezers en luisteraars kunnen ze aan de hand van verhalen steeds zelf betekenis geven aan de wereld om hen heen. Die betekenis kan hen aanzetten tot en houvast geven bij hen kenmerkende daden en uitspraken (Wagenaar 1997: 18). Elke lezer is uniek; en die constatering brengt deze uiteenzetting over het narratieve karakter van plurale macht weer terug bij het begin.

### *Tot besluit*

De theoretische reflecties in dit hoofdstuk zeggen op zichzelf niets over het democratische gehalte van interactief beleid en interactieve projecten in Nederland. Wel hebben ze laten zien dat interactief beleid niet overal waar het ingevoerd en toegepast wordt vanzelf democratische rolverdelingen voortbrengt, zelfs niet wanneer het met de beste bedoelingen en naar de beste inzichten gebeurt. Anderzijds is duidelijk geworden dat een relatie tussen interactief beleid, actief burgerschap, democratie en macht wel denkbaar is: de macht om te democratiseren is te vinden in het handelen tussen mensen, dat concrete gebeurtenissen, relaties en verhalen voortbrengt. Deze gedachten hebben als een zoeklicht gefungeerd bij het empirisch onderzoek naar het politieke project van interactief beleid in Nederland. Om interactief beleid als democratische vernieuwing te begrijpen helpt het weinig om het te beschouwen als abstract idee, als normatief imperatief, als neutrale managementmethode, als proces, als mechanisme, of als generaliseerbare les uit de praktijk. De betekenis van interactief beleid voor de rolverdeling tussen overheid en burgers kan pas in beeld komen, wanneer het wordt onderzocht als

politiek project met een eenmalige, concrete geschiedenis die is gevormd in het handelen tussen pleitbezorgers, procesmanagers, participanten en hun tegenspelers. Hun eigen verhalen daarover zijn de belangrijkste bron van informatie voor een dergelijk onderzoek. Het hiernavolgende hoofdstuk is een uitwerking van deze gedachte in een methode voor het verzamelen, analyseren, interpreteren en schrijven van verhalen.





## HOOFDSTUK 4

### METHODEN VAN ONDERZOEK

#### 4.1 Inleiding

Behalve dat het reflecteert op de relaties tussen interactief beleid, democratie, burgerschap en macht, fungeert het voorgaande hoofdstuk als een trechter tussen de conceptuele uitgangspunten in Hoofdstuk 2 en de methodologische overwegingen in dit hoofdstuk. De cruciale betekenis van verhalen in Arendts machtsbegrip is een van de redenen geweest om het discoursanalytische perspectief in de uitvoering van het onderzoek nader toe te spitsen op de verhalen van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Dit hoofdstuk bespreekt de *narratieve* methoden van onderzoek die daarbij gebruikt zijn.

Paragraaf 4.2 gaat nader in op de achtergronden van de keuze voor verhalen als belangrijkste bron van data en zet vervolgens uiteen hoe die zijn verzameld. In paragraaf 4.3 staat hoe de verhalen en andere data zijn geïnterpreteerd, geanalyseerd en uitgewerkt tot de hoofdstukken in dit proefschrift. De lezer die geen behoefte heeft aan theoretische verhandelingen over de methode, kan door paragrafen 4.3.3 en 4.3.5 te lezen toch enig inzicht krijgen in de opzet en uitvoering van het onderzoek.

#### 4.2 Dataverzameling

De bespreking van de discoursanalytische benadering in Hoofdstuk 2 heeft laten zien dat er heel veel discours is. Taaluitingen zijn overal, en elke keer dat ze gebruikt worden, roepen ze nieuwe betekenissen op. Teksten kunnen vergaan op het moment dat ze geuit zijn, of vastgelegd worden en eeuwenlang blijven bestaan. Het discoursbegrip wijst zowel op de idealistische, onstoffelijke, irreële kant van taal - ideeën, symbolen en betekeniskaders -, als op de realistische kant - teksten, gebeurtenissen en instituties. Daarmee hebben discoursanalisten een enorme hoeveelheid data ter beschikking. Een belangrijk uitgangspunt bij het verzamelen van data voor discoursanalytisch onderzoek is dat het op een “contextgevoelige” wijze gebeurt, dat wil zeggen: met oog voor de plaats, tijd en situatie waarin de data ontstaan, bestaan en worden verzameld (Van Twist 1994, Czarniawska 2004: 44). Paragraaf 4.2.1 geeft de overwegingen weer achter de methoden van dataverzameling die zijn gekozen voor dit onderzoek. Paragraaf 4.2.2 gaat nader in op interviewen als methode voor dataverzameling. In paragraaf 4.2.3 staat hoe de respondenten voor de interviews zijn geselecteerd.

##### 4.2.1 Geschikte en beschikbare data

Het conceptuele model uit Hoofdstuk 2 bepaalt welk type data nodig is voor een onderzoek naar de constructie van rollen in het taalgebruik van en rond interactief beleid. Tabel 2.2 geeft een overzicht van deze voor dit onderzoek relevante data: discursieve

handelingen uit de geschiedenis van interactief beleid in Nederland. Nu heeft de onderzoeker twee mogelijkheden: die handelingen zelf als de te verzamelen data beschouwen, of de discursieve ‘sporen’ die ze hebben nagelaten verzamelen.

De eerste optie betekent dat data moeten worden verkregen door directe observatie. Directe of participatieve observatie betekent dat de onderzoeker discursieve handelingen - taaluitingen en hun gebruik - waarneemt *in hun oorspronkelijke context*. Data verkregen uit observatie hebben daardoor een eigen kwaliteit, die data uit interviews en documentatie niet kunnen evenaren. Observatie is echter zeer tijdrovend en bovendien niet altijd mogelijk. De meeste taaluitingen, met name mondelinge, zijn bijzonder vergankelijk. Geschreven teksten blijven vaak beter bewaard. Hiervoor geldt echter, dat de situaties en de contexten waarin betekenis aan ze is verleend, meestal niet meer goed te reconstrueren zijn. Voor een specifiek type taalgebruik geldt dat laatste nadeel echter in mindere mate; dat is het wetenschappelijke taalgebruik. Het belangrijkste deel van de communicatie tussen wetenschappers vindt plaats via artikelen en boeken. Daarin zijn de referenties aan de context zo duidelijk en precies gedocumenteerd dat de sociale, reële en sociale contexten relatief eenvoudig kunnen worden gereconstrueerd en gecontroleerd. De tekstuele referenties zijn vastgelegd in verwijzingen, noten en literatuurlijsten, representatieve referenties worden methodologisch verantwoord, en de sociale context van auteurs en redacties is weinig veranderlijk en inzichtelijk genoeg om te begrijpen wat er gebeurt. Auteurs zetten bovendien hun naam en functie bij de tekst en geven vaak ook nog aan tot wie ze zich richten en met welk doel. Het observeren van wetenschappelijk taalgebruik doet men door deze teksten in onderling verband te lezen. Het historische verloop van de structuratie van betekenissen in het wetenschappelijk taalgebruik over interactief beleid kan daarom ook nu nog worden waargenomen in de bibliotheek. In Hoofdstuk 5 is deze bijzondere eigenschap van het wetenschappelijke taalgebruik benut (zie paragraaf 5.1.3). Ook een ander deel van de data voor dit hoofdstuk is door directe observatie van taalgebruik verkregen: ik heb meer dan tien bijeenkomsten van pleitbezorgers voor interactief beleid bijgewoond. Daaronder waren openbare netwerkbijeenkomsten, expertmeetings, boekpresentaties en symposia, en besloten vergaderingen. Behalve de directe waarneming van gesproken discours, bieden dergelijke bijeenkomsten de mogelijkheid om later geschreven teksten in hun oorspronkelijke context te plaatsen (zie paragraaf 5.1.3).

Alle andere data voor het onderzoek zijn op indirecte wijze verkregen. Dat wil zeggen: niet de gebeurtenis van het structureren, institutionaliseren of manifesteren zelf is ter plekke waargenomen, maar de blijvende effecten - sporen - die deze gebeurtenissen hebben nagelaten zijn verzameld. Verschillende soorten sporen van discursief handelen kunnen bruikbare informatie opleveren:

- *Herinneringen* van mensen die ooggetuige waren van deze gebeurtenissen. Door gebruik te maken van narratieve interviewmethoden, vertellen respondenten hun herinneringen vooral in de vorm van verhalen. Door de interviews op een of andere wijze op te nemen en uit te schrijven, kunnen deze verhalen in ‘houdbare’ teksten worden omgezet. De verhalen van respondenten hebben de hoofdmoot van de data voor de deelstudies van dit onderzoek geleverd.

- Nagelaten *schriftelijke teksten* over dergelijke gebeurtenissen die door anderen zijn geschreven op basis van observatie en/of interviews: rapporten, studies, verslagen, krantenartikelen en verhalen. Het internet is een belangrijke bron voor dit soort data. Informatie uit deze teksten is gebruikt als aanvulling op de verhalen van respondenten.
- ‘*Culturally recognized patterns of talk*’ (zie paragraaf 2.4): de rollen, instituties, betekenskaders en -patronen (waaronder symbolen, verhalen en theorieën) die zijn ontstaan als gevolg van structuratie, institutionalisering en manifestatie van het taalgebruik. Voor Hoofdstuk 6 ben ik actief op zoek gegaan naar instituties, zoals opleidingsgidsen, normen, organisaties en beroepscode (zie paragraaf 6.1.3). Soms is de werking van *gestructureerde en geïnstitutionaliseerde betekenskaders* waar te nemen tijdens interviews. Dat gebeurt wanneer conventies, regels, rolpatronen en identiteiten de interactie en relatie tussen interviewer en respondent beïnvloeden. Als die instituties en rolpatronen tevens betrekking hebben op interactief beleid, kan dat relevante data opleveren. Daarvan is in beperkte mate gebruik gemaakt in Hoofdstuk 5 en 7 (zie paragrafen 5.4.1 en 7.7.2).

Het vervolg van deze paragraaf gaat nader in op de verzameling van het eerste type data - de herinneringen van ooggetuigen - door middel van interviews. Eerst komt de gehanteerde interviewmethode aan bod en daarna de selectie van respondenten.

#### 4.2.2 Narratief interviewen

Aangezien het politieke project van interactief beleid grotendeels buiten mijn waarneming heeft plaatsgevonden, lag het voor de hand mensen te interviewen die wel deelnemer en/of getuige zijn geweest van momenten van structuratie, institutionalisering en manifestatie (Weiss 1994: 1, Baarda et al. 1996: 18-19). Nauwkeurige beschrijvingen van gebeurtenissen kunnen worden verkregen met behulp van kwalitatieve, open interviews. Kwalitatieve, open interviewmethoden hebben tot doel respondenten zo veel mogelijk in hun eigen woorden en zo concreet, gedetailleerd en specifiek mogelijk verslag te laten doen van een of meer gebeurtenissen die ze hebben meegemaakt en van de observaties, ervaringen, gedachten en gevoelens die ze daar destijds bij hadden. Dit type interviews levert meestal verhalen op, en ze worden daarom ook wel narratieve interviews genoemd (Weiss 1994: 4-7, 207). Verhalen zijn een bijzonder soort teksten, waarin handelingen, personages, gebeurtenissen en de tekstuele, representatieve en relationele betekenissen die mensen daaraan geven op een specifieke manier zijn terug te vinden (zie ook 4.3.1).

Verhalen gaan over concrete personen, gebeurtenissen en acties, en niet over meer abstracte en algemene verschijnselen als processen en gedrag. Verhalen bevatten daarom geschikte data voor onderzoekers die juist op die eerste aspecten van sociale interactie de nadruk willen leggen (Czarniawska 2004: 3). Bij het interviewen zijn narratieve onderzoekers niet zo zeer geïnteresseerd in de meningen, inzichten of ideeën van hun gesprekspartners, maar met name of louter in hun beschrijvingen van de werkelijkheid. Discoursanalisten beschouwen deze beschrijvingen in de eerste plaats in relatie tot de context: de essentialistische gedachte dat de mening van een respondent een typische

weergave is van zijn diepste waarden, attitude of persoonlijkheid is in hun ogen een illusie. Wat mensen zeggen, inclusief hun mening, komt niet voort uit een soort absolute innerlijke kern, maar moet worden gezien als het product van de sociale situatie van dat moment in combinatie met de wijze waarop cultureel gegronde betekenis-kaders die situatie constitueren (Burr 1995: 50). Dat wil overigens niet zeggen dat de verhalen van respondenten een meer getrouw beeld van de werkelijkheid geven dan hun meningen - dat doen ze zeker niet. Net als een mening geeft een verhaal niet alleen een gekleurde versie van een handeling, gebeurtenis of geschiedenis, het is op zich al een speciale vorm van taalgebruik, waarin allerhande veronderstellingen over het menselijk handelen besloten liggen (Tilly 2002: 25-35). Narratieve interviewers vragen respondenten dan ook niet om een objectieve rapportage. Ze willen alleen dat respondenten zo gedetailleerd en concreet mogelijk verslag doen van een gebeurtenis zoals zij die hebben beleefd. Op die manier kan een interview nieuwe, specifieke informatie opleveren over het onderzoeksobject en de betekenissen die mensen daaraan geven (Weiss 1994: 9-14, 66). De verhalen van respondenten kunnen zowel een hervertelling zijn van verhalen die circuleren in hun sociale omgeving als een verhaal dat ze pas tijdens het interview voor het eerst vertellen (Czarniawska 2004: 50).

Uitgaande van contextgevoeligheid moeten ook alle uitspraken tijdens een interview worden gezien als producten van de interactie en relatie tussen interviewer(s) en respondent(en) in combinatie met de cultureel gegronde betekenissen die zij herkennen. Een narratief interview is in principe niets meer of minder dan "een sociale praktijk in context" of "a recorded interaction" (Eshuis 2006: 63, Czarniawska 2004: 50). De relatie en interacties tussen interviewer en respondent zijn echter van bijzondere aard: de interviewer is verantwoordelijk voor het interview, de respondent voor wat zij vertelt. Het behoort tot de taak van de interviewer om die bijzondere relatie bij aanvang duidelijk te maken aan de respondent, en zo het interview tot een optimale en veilige plaats voor de productie van verhalen te maken (Weiss 1994: 61, 65, Czarniawska 2004: 51). De interviewer tracht daarom de invloed van bepaalde culturele veronderstellingen op het interview te minimaliseren. Dat zijn ten eerste de veronderstellingen van de respondent over wat een interview is, bijvoorbeeld de veronderstelling dat de interviewer logische analyses wil horen (Czarniawska 2004: 51). Om die reden is het onverstandig naar meningen te vragen: die zeggen vooral iets over de veronderstellingen van de respondent over wat de interviewer wil, en bijzonder weinig over de gebeurtenissen en praktijken waar de interviewer iets over te weten wil komen. De interviewsituatie moet zoveel mogelijk worden gevormd door de veronderstellingen van de interviewer over interviewen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het onderwerp van gesprek; ook dat bepaalt de interviewer (Weiss 1994: 66). Het tweede type ongewenste veronderstellingen zijn die van de interviewer zelf, aangaande het onderwerp van gesprek. Dat is immers de sociale werkelijkheid van de respondent; het object van onderzoek (Weiss 1994: 131). De uitspraken en verhalen over die werkelijkheid moeten juist zo veel en zo expliciet mogelijk worden gekleurd door de veronderstellingen van de respondent. In de woorden van Czarniawska (2004: 54):

A research interview is a staged situation where, by mutual consent, the recognition of a given behavior as 'routine and common sense' is suspended. The researchers play the role of 'foreigners' or 'visitors from another planet', whereas the practitioners agree to

explain their behaviour as if it were not routine and commonsensical, thus making it into 'action'.

Ook het taalgebruik in een interview creëert dus een bepaalde rolverdeling.

Naast respect voor de gesprekspartner en een stimulerende en open houding, is een goede formulering van vragen de beste manier om niet de eigen vooroordelen bevestigd te krijgen, maar te leren van de ervaringen van de respondent. Goede vragen hebben een open eind, en zijn neutraal, enkelvoudig en helder (Patton 1990: 295, Weiss 1994: 74, 83-120, Baarda et al. 1996: 71-76, 103-113). Verder kan een interviewer een verhalende manier van spreken stimuleren door de respondent te vragen naar specifieke, chronologische beschrijvingen (Weiss 1994: 71, Czarniawska 2004: 51-52). De interviews voor dit onderzoek begonnen daarom altijd met een 'biografische' vraag, zoals "Wilt u uw loopbaan beschrijven van het begin van uw studie tot nu?", "Hoe bent u op deze werkplek terecht gekomen?", "Wanneer bent u hier komen wonen?" en "Wat is er sindsdien veranderd in de omgeving?". Voorbeelden van chronologische vragen voor het vervolg van een interview zijn: "Wanneer hoorde u voor het eerst van interactief beleid?", "Kunt u mij precies vertellen hoe die bijeenkomst verliep?", "Hoe reageerde hij toen u dat zei?". Verder heb ik een zogenaamde topiclist gehanteerd. Daarop stonden aspecten van het te bespreken onderwerp waar ik meer over wilde weten (zie de desbetreffende inleidingen in Hoofdstuk 5, 6 en 7).

De interviewer kan de narratieve kwaliteit van het interview aflezen aan het vertelperspectief van de respondent. Mensen die een verhaal vertellen, hanteren meestal de ik-vorm en de verleden tijd, praten specifiek en gedetailleerd over het onderwerp en over de plaats en de tijd waar hun verhalen zich afspelen, en geven meestal niet expliciet hun mening daarover weer (Weiss 1994: 68, 72-73). Iemand die niet verhaalt, maar bijvoorbeeld een betoog afsteekt, spreekt vaker in de tegenwoordige tijd en de tweede of derde persoon ('je' of 'men'), verwijst vaker naar iets algemeen (buiten een specifieke gebeurtenis), en maakt vaker expliciet verklarende en normatieve opmerkingen (Bal 1990: 53). De narratieve kwaliteit manifesteert zich tevens in de interactie en rolverdeling tussen interviewer en respondent: als het goed gaat is de respondent het meest aan het woord. De respondent vertelt een doorgaand verhaal en laat zich niet van de wijs brengen. Maar hoe goed een interview ook loopt, de interviewer mag het nooit opvatten als een neutraal instrument om betekenissen en verhalen 'af te tappen'. Zo stelt Czarniawska:

[...] there are no entirely unobtrusive methods; indeed, there is no reason to expect that researchers can get a 'free ride' in the social world. Every interaction has its price - and it is a part of the duty of each member of society to pay as demanded.

Met andere woorden: ook een interview is een gebeurtenis waar tekstuele, representatieve en relationele betekenissen ontstaan die tekstuele, reële en sociale contexten kunnen bestendigen en veranderen, en de interviewer draagt daarvoor mede de verantwoordelijkheid.

Als een interview niet goed loopt, is de interactie tussen interviewer en respondent meer een staccato afwisseling tussen vragen en antwoorden. De respondent wacht af, denkt langer na, is geneigd zich naar de interviewer te voegen, tracht diens bedoeling te peilen en raakt mogelijk in verwarring bij onduidelijkheid (Weiss 1994: 107-119). In

elk interview raken respondent en interviewer elkaar meer dan eens kwijt; er zijn altijd fases waarin de communicatie lijkt te stokken. Als het te lang niet goed gaat, moet de interviewer ingrijpen - al doen respondenten dat regelmatig ook. Ingrijpen begint met reflectie op de eigen houding: is die nog open, rustig, geïnteresseerd? Dan moeten de vragen in ogenschouw worden genomen: kunnen die helderder, eenduidiger, opener en preciezer? Soms kunnen ze misschien beter op een andere manier gesteld worden. De vragen zitten dan bijvoorbeeld in een ander "timeframe" dan de respondent wil gebruiken om haar verhaal te vertellen, en moeten niet gaan over haar hele carrière, maar over het verloop van een vergadering die ochtend (Czarniawska 2004: 52). Als de respondent ook op anders geformuleerde vragen niet narratief antwoordt, kan 'metacommunicatie' helpen, om samen te reflecteren op de interviewsituatie en de onderlinge relatie. Wanneer dat niet helpt, kan het een optie zijn om voor een andere, niet-narratieve strategie te kiezen (Eshuis 2006: 66-68).<sup>19</sup>

Het laatste punt met betrekking tot de interviewmethode is de registratie van data. De interviews zijn opgenomen met behulp van audioapparatuur. De meeste zijn vervolgens geheel uitgetypt in transcripten. Doorgaans beslaat een interview ongeveer 30 tot 40 pagina's geschreven tekst, met uitschieters naar meer dan 80 pagina's.

#### 4.2.3 Selectie van respondenten

Voor de interviews moest ik mensen vinden die interactieve rollen hebben gedefinieerd, vastgelegd en gespeeld, of erbij waren toen dat gebeurde. Hierboven stond al wie dat zijn: respectievelijk de pleitbezorgers, de procesmanagers en de participanten van interactief beleid. Hoe mensen uit deze groepen zijn gevonden staat beschreven in de paragrafen 5.1.3, 6.1.4 en 7.1.1. De omvang van de drie groepen maakte bovendien een selectie van respondenten noodzakelijk. Voor Hoofdstuk 7 is de onderzoekspopulatie eerst verkleind door niet de participatie in heel Nederland te onderzoeken maar een casus af te bakenen. Als casus is gekozen voor participatie door burgers en maatschappelijke organisaties aan regionale ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad (zie paragrafen 1.5 en 7.1.1 voor de verantwoording van die keuze). Vervolgens konden nog steeds niet alle participanten worden geïnterviewd, zodat net als bij de andere twee deelstudies een selectie nodig was.

De selectie van respondenten wordt aan het begin van de desbetreffende hoofdstukken in detail behandeld en verantwoord; de huidige paragraaf zegt alleen iets over de me-

---

<sup>19</sup> Eén van de respondenten in dit onderzoek wist echt geen verhalen te vertellen over een periode, jaren daarvoor, waar ik meer over wilde weten ("Ik kan me niet meer herinneren hoe dat toen ging"). Hij bleef ideeën opperen over ongewone oplossingen voor bepaalde maatschappelijke problemen, die weinig met de discursieve ontwikkeling van interactief beleid te maken hadden. Ik heb daar toen maar aan toegegeven - ondertussen denkend dat het een mislukt interview was. Maar achteraf bleek de manier van praten van deze respondent veel te zeggen over zijn perspectief op interactief beleid. Voor hem was het ooit een nieuwe manier geweest om ongebruikelijke ideeën van uiteenlopende mensen bij elkaar te brengen. Inmiddels gebruikte hij daar andere methoden voor, en 'mijn' onderwerp hield hem dus niet meer bezig. Toen ik ophield ernaar te vragen, werd het interview zelf eigenlijk een tweepersoons manifestatie van zijn perspectief op interactief beleid.

thodologische uitgangspunten daarachter. Omdat het onderzoek kwalitatief is, zijn de respondenten geselecteerd door middel van een ‘kwalitatieve steekproef’. Daarbij “gaat het om vertegenwoordiging van de verscheidenheid die in de populatie bestaat, met andere woorden dat alle varianten van het onderzoeksobject in de steekproef vertegenwoordigd zijn” (Jansen 2005: 26). De steekproef hoeft geen statistisch verantwoorde afspiegeling te geven van die varianten, maar moet zo veel mogelijk ‘variatiedekkend’ zijn, zodat “relevante verschillen in de populatie ook in het bewust gekozen monster of de toevallige steekproef aanwezig zijn en dat de selectiewegen er niet toe hebben geleid dat alleen een specifieke subgroep uit de populatie in het onderzoek is betrokken, zonder dat daarmee bij de formulering van de conclusies rekening is gehouden” (Wester 2005: 11). Jansen heeft een voorkeur voor een “stapsgewijze iteratieve dataverzameling en -analyse”. Bij die methode evalueert de onderzoeker de verscheidenheid onder de respondenten telkens na een aantal interviews. Het interviewen gaat door tot nieuwe interviews geen nieuwe informatie meer opleveren. Deze benadering, een soort uitputtende sneeuwbalmethode, is vooral toegepast bij de interviews voor Hoofdstuk 5. Om tijd te besparen is de selectie van respondenten voor Hoofdstuk 7 grotendeels vooraf bepaald, op basis van wat Jansen “een ‘*theoretisch*’ steekproefkader” noemt. Dat hoeft eigenlijk niet meer te zijn dan een beredeneerde inschatting van de relevante variabelen in de populatie (Jansen 2005: 27). De selectie voor Hoofdstuk 6 was het meest een combinatie van beide methoden. Maar bij de pleitbezorgers in Hoofdstuk 5 heb ik eveneens bekeken of er ‘*theoretisch*’ gezien nog meer variatie zou kunnen zijn, en voor Hoofdstuk 7 ben ik achteraf nagegaan of de interviews voldoende, en voldoende gevarieerde informatie opleverden over participeren in de zuidelijke Randstad of dat er nog meer interviews nodig waren. In de drie interviewrondes heb ik steeds geprobeerd ten minste enkele vrouwen te spreken te krijgen, wat met moeite is gelukt. Per deelonderzoek zijn ongeveer twintig mensen geïnterviewd, met een afdoende variatie in relevante kenmerken (zie de bijlage achterin). Elk van de interviews zit vol met verhalen.

### 4.3 Van data tot hoofdstuk

De verhalen van de respondenten - ooggetuigen van het politieke project van interactief beleid - zijn interpretaties van (een deel van) de geschiedenis van interactief beleid. Een geschiedenis bestaat uit gebeurtenissen, die zijn veroorzaakt door handelende mensen (Bal 1990: 18):

Een *verhalende tekst* is een tekst waarin een instantie een verhaal vertelt. Een *verhaal* is een op een bepaalde wijze gepresenteerde geschiedenis. Een *geschiedenis* is een serie logisch en chronologisch aan elkaar verbonden gebeurtenissen, die worden veroorzaakt of ondergaan door ‘acteurs’. Een *gebeurtenis* is de overgang van een toestand naar een andere toestand. *Acteurs* zijn instanties die handelingen verrichten. Ze zijn niet noodzakelijk menselijk. *Handelen* is een gebeurtenis veroorzaken.

Door handelingen en gebeurtenissen uit de verhalen van de respondenten te lichten, kan een onderzoeker haar eigen verhaal over een bepaalde geschiedenis opstellen (Czarniawska 2004: 118-129). Het soort handelingen dat ik zocht, waar ik meer van wilde weten om er zelf een verhaal van te maken, staat weergegeven in Tabel 2.2. Resumerend: Hoofdstuk 5 is gebaseerd op beschrijvingen van de momenten dat pleitbezorgers en anderen ordening aanbrachten in betekenissen en rollen definieerden. Voor

Hoofdstuk 6 waren beschrijvingen nodig van het maken van instituties en het vastleggen van rollen. Hoofdstuk 7 is gebaseerd op beschrijvingen van wat participanten doen in interactieve projecten en hoe ze daarbij de rol van participant invullen. Tabel 4.1 brengt de hoofdstukken en de handelingen waar data over gezocht moeten worden samen in een overzicht.

Tabel 4.1 Handelingen in het politieke project van interactief beleid

				<b>Hoofdstuk 8</b>
H5	<i>structureren</i>	teksten ordenen	symbolen creëren	<b>rollen definiëren</b>
H6	<i>institutionaliseren</i>	teksten vertalen	instituties maken	<b>rollen vastleggen</b>
H7	<i>manifesteren</i>	teksten interpreteren	instituties toepassen	<b>rollen invullen</b>

Het vervolg van deze paragraaf vertelt hoe op basis van de verhalen van respondenten en aanvullende data de hoofdstukken tot stand zijn gekomen. Respectievelijk komen aan de orde: de interpretatie van de verhalen van de respondenten (4.3.1), de analyse van die verhalen (4.3.2), het construeren van een nieuw verhaal (4.3.3) en het uitschrijven van het nieuwe verhaal tot een hoofdstuk (4.3.4). Dit hoofdstuk sluit af met een beknopte beschrijving van de verhalen in de hiernavolgende hoofdstukken (4.3.5).

### 4.3.1 Interpretatie

De eerste stap op weg naar een hoofdstuk, interpretatie, begint dicht bij de transcripten van de interviews. Het doel van interpreteren is te bepalen *wat* de respondenten vertellen (Czarniawska 2004: 15). Om te beginnen kan in de transcripten worden gezocht naar verhalen - letterlijk is een verhaal "datgene wat verteld wordt" (Bal 1990: 60). Door die op een rijtje te zetten, blijkt van welke gebeurtenissen, acteurs en handelingen de respondenten verslag hebben gedaan. In een verhaal is een gebeurtenis "de overgang van een toestand naar een andere toestand, veroorzaakt of ondergaan door acteurs" (Bal 1990: 135). Omdat een verhaal vol kan zitten met overgangen, moet soms een selectie gemaakt worden. Mogelijke criteria daarvoor zijn: er vindt een verandering plaats; iemand moet een keuze maken of heeft een keuze gemaakt; er vindt een confrontatie tussen twee of meer acteurs plaats (Bal 1990: 136-140). Het daadwerkelijke interpreteren houdt in dat de onderzoeker bekijkt *wat* de vertellers vertellen over de gebeurtenissen, acteurs, handelingen. Oftewel: welke referenties aan tekstuele, reële en sociale contexten hun verhalen bevatten. Ook hiervan kunnen lijsten aangelegd worden, bijvoorbeeld van de woorden, onderwerpen, thema's, personen en theoretische concepten waar de transcripten naar verwijzen. Bij kwalitatieve onderzoek heet dat 'coderen' of 'labelen'. Codes kunnen woorden zijn die de respondenten zelf gebruiken. Het kunnen ook begrippen zijn die de interviewer tijdens de gesprekken inbrengt of die de interpretator achteraf naast de transcripten legt (Jansen 2006: 29, Baarda et al. 1996: 154-160). Wat de laatste twee gevallen betreft, ging het in dit onderzoek vanzelfsprekend om de concepten die in Hoofdstuk 2 zijn besproken en in Tabel 4.1 deels zijn samengebracht.

Bij de interpretatie bieden verhalen als bron van data een groot voordeel. Een verhaal is vaak een duidelijk, min of meer afgerond geheel, dat uit een relatief groot stuk tekst bestaat en veel informatie kan bevatten. Veel verhalen, hoe lang en gedetailleerd ook,



zijn echter vrij eenvoudig kort samen te vatten. Dat komt doordat er niet alleen op het niveau van een enkele zin tekstuele, representatieve en relationele referenties te vinden zijn, maar ook op het niveau van het verhaal als geheel. Door de referenties op het niveau van de verhalen in de interviews te bekijken kan de onderzoeker *relatief* snel een globaal overzicht over de data verkrijgen. Aanvankelijk verloopt het interpreteren tamelijk intuïtief, of inductief. Naarmate het inzicht in en overzicht over de data groeit, wordt de interpretatie steeds systematischer en verfijnder (Jansen 2005: 29). Dat laatste gebeurt eigenlijk pas wanneer de volgende twee stappen - analyse en constructie van een eigen verhaal - ook gestart zijn. Door die twee vervolgstappen raken de interpretatieve lijsten van verhalen, gebeurtenissen, acteurs, handelingen en codes geordend. Er ontstaan thematische en chronologische rangschikkingen, parallellen, subcategorieën, et cetera. Met behulp daarvan kan de onderzoeker nagaan of 1) de interviews een volledig beeld geven van onderzoeksobject en onderzoekspopulatie of dat bepaalde gebeurtenissen, acteurs, onderwerpen ontbreken in de lijsten en 2) of alles wat in de interviews gezegd is geplaatst is en/of kan worden in de lijsten. Zo wordt de interpretatie steeds gedetailleerder. Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker welke gebeurtenissen, acteurs en handelingen het belangrijkste zijn voor de respondenten en hoe de betekenissen in hun verhalen zich tot elkaar verhouden. Desondanks kan een interpretatie nooit meer zijn dan een gefundeerd voorstel over de betekenis van een tekst (Bal 1990: 24, zie ook paragraaf 4.3.3).

In paragraaf 4.2.1 stond al dat een deel van de data voor het onderzoek is verkregen door observatie - tijdens bijeenkomsten en in de bestuurskundige literatuur. De onderzochte taaluitingen tijdens de bijeenkomsten en in bestuurskundige tijdschriften en boeken geven niet zozeer of niet alleen een verslag van gebeurtenissen in de geschiedenis van interactief beleid, ze hebben daarin zelf gebeurtenissen teweeg gebracht: *discursieve* gebeurtenissen (zie ook Pishickova 2006: 96). De hierboven opgesomde criteria van Bal geven aan wat een discursieve gebeurtenis is: een verandering (of bevestiging), een al dan niet gemaakte keuze, en/of een confrontatie of verzoening aangaande de betekenissen van het begrip interactief beleid. De interpretatie van deze taaluitingen is daarom iets anders verlopen dan die van de interviewtranscripten. Hier begon de interpretatie met het zoeken naar tekstuele, representatieve en relationele referenties in de teksten. Vervolgens konden de veranderingen, bevestigingen, keuzes, confrontaties en verzoeningen daarin gezocht worden (Hajer 2006: 73-74). Die discursieve gebeurtenissen zijn ingrediënten voor het verhaal in dit hoofdstuk.

### 4.3.2 Analyse

Analyseren draait om de vraag naar *hoe* de respondenten vertellen wat ze vertellen. Bij de beantwoording daarvan neemt de onderzoeker meer afstand van de interviewtranscripten en de verhalen van de respondenten (Czarniawska 2004: 15). Tilly geeft aan wat die afstand inhoudt, als hij het uitgangspunt voor narratieve analyse verwoordt (2002: 34):

[...] treating standard stories not as descriptions or explanations of social processes but as changing, contingent products of social interaction.

Met andere woorden: het doel van analyseren is inzicht te krijgen in de dynamiek van betekenissen in en tussen verhalen. Daartoe moeten de tekstuele, representatieve en

relationele referenties nauwkeuriger geïnspecteerd worden. Hierboven stond al dat analyse een ordening aanbrengt in de referenties aan de tekstuele, reële en sociale context. De vraag daarbij is hoe de respondenten en hun verhalen zich verhouden tot elkaar en tot de gebeurtenissen, acteurs en handelingen waar ze over vertellen. De analyse brengt de verschillen en overeenkomsten tussen verhalen in kaart, met name in de verhalen van verschillende respondenten over dezelfde gebeurtenissen, handelingen en acteurs.

De hoofdmoot van de analyse van een verhaal is de analyse van het plot. Een plot is de specifieke ordening en verbinding van gebeurtenissen en handelingen tot een betekenisvol geheel (Czarniawska 2004: 7). Een plot komt tot stand door een aantal bewuste of onbewuste keuzes aangaande de ordening van een reeks gebeurtenissen.<sup>20</sup> Ryan onderscheidt drie keuzes (Czarniawska 2004: 125), Bal noemt een zestal “bewerkingen” of “ordeningsprincipes” (1990: 20-21). Voor de constructie van de verhalen door respondenten zijn de volgende stappen het meest relevant:

- “De acteurs worden voorzien van distinctieve kenmerken. Ze worden zo geïndividualiseerd en veranderd in *personages*” (Bal 1990: 21), of “characters” (Czarniawska 2004: 125);
- De gebeurtenissen worden gerangschikt in een volgorde die kan afwijken van de chronologie en krijgen een *functie*;
- De vondst van een “*interpretative theme* that subsumes the events and links them in a meaningful sequence (‘near success’, ‘near failure’)” (Czarniawska 2004: 23, mijn cursivering).

In een analyse van een verhaal kunnen dit soort keuzes worden getraceerd.

Dit lijstje maakt duidelijk dat het plot in principe vooral draait om handelen, relaties en interacties, en dus om relationele betekenissen. De betekenis van personages is natuurlijk deels representatief, aangezien het gaat om de manier waarop acteurs in de tekst worden weergegeven. Maar de “inhoudelijke betekenis” van de distinctieve kenmerken van personages ligt in hun verhoudingen tot andere personages. Een methode om die betekenis te bepalen is volgens Bal (1990: 99):

[...] de selectie van relevante *semantische assen*. Semantische assen zijn paren elkaar tegengestelde betekenissen, in dit geval kenmerken. Zo kan *groot-klein* een relevante semantische as zijn, of *rijk-arm*, of *man-vrouw*, *aardig-onaardig*, *reactionair-progressief*. [...] Wanneer een selectie is gemaakt van relevante semantische assen, kunnen aan de hand daarvan overeenkomsten en tegenstellingen tussen personages in kaart gebracht worden. Aan de hand van die gegevens kunnen we vaststellen welke kwalificaties een personage krijgt toebedeeld. Sommige kwalificaties horen bij een sociale of familiale rol. In dat geval gaat de determinatie werken. Een personage is bijvoorbeeld boer en vader. Beide rollen zijn sterk determinerend voor zijn kwalificaties. In dit geval zal niemand verbaasd zijn als het personage - in een traditioneel verhaal - sterk, hardwerkend en streng is.

Ook de personages hebben derhalve hoofdzakelijk een relationele betekenis. In semantische zin gaan rollen vooraf aan identiteiten; al zijn in verhalen - net als in de sociale werkelijkheid - de aanvulling en spanningen tussen representatieve en relationele bete-

<sup>20</sup> Zie ook Tilly (2002: 26) voor een ironisch commentaar op het construeren van verhalen.

kenissen uiteindelijk het meest betekenisvol. Over de inhoudelijke betekenis van personages stelt Bal verder (ibidem: 101-102):

Een personage vertoont niet alleen overeenkomsten en verschillen met andere personages. Dikwijls is er een verband tussen het personage, de toestand waarin het zich bevindt, en zijn ruimtelijke omgeving. [...] Tenslotte kan de personagebeschrijving die zo verkregen is worden geconfronteerd met de analyse van de *functies* van de personages in de serie gebeurtenissen. [...] Wat voor soort handelingen verrichten zij, wat voor rol spelen zij in de geschiedenis? Die confrontatie kan gegevens opleveren over de opbouw van het verhaal ten opzichte van de geschiedenis. De veranderingen van de personages vallen misschien samen met bepaalde momenten van de geschiedenis. Door een gebeurtenis kunnen veranderingen in de inhoud van een personage optreden en kunnen de relaties tussen de personages onderling veranderen. Omgekeerd kunnen veranderingen in de inhoud van een personage invloed hebben op de gebeurtenissen en de afloop van de geschiedenis bepalen.

Het begrijpen van een verhaal ligt daarom primair in het begrijpen van de relationele betekenissen: de rolverdeling tussen personages onderling en hun relaties met de omgeving en de gebeurtenissen. Relationele betekenissen staan centraal in de analyse van het plot, maar voor een complete narratieve analyse moet ook de werking van de tekstuele en representatieve referenties in een verhaal nauwkeurig bekeken worden. Wat helpt bij een dergelijke analyse is het zoeken en vergelijken van stopwoordjes, herhalingen, parallellen, metaforen en andere stijlfiguren, categorieën, perspectieven, identiteiten<sup>21</sup> en emoties<sup>22</sup>.

De wijze waarop verhalen betekenen komt nog beter voor het voetlicht wanneer bovendien de relatie tussen verteller en luisteraar(s) in ogenschouw wordt genomen. Wanneer mensen weten of verwachten dat een taaluiting het begin van een verhaal is, zetten ze specifieke “interpretative principles” in werking. Die zijn gerelateerd aan bovenstaande elementen van het plot: er moet iets gebeuren (dus opeenvolgende zinnen roepen vanzelf een causale relatie op), de taaluiting heeft een duidelijk, betekenisvol eind, en de personages willen iets (Macaulay 1994: 117-118). De literaire geschiedenis heeft een aantal duidelijk te onderscheiden plotvormen overgeleverd - genres zoals tragedie, komedie, roman, maar ook detective en science fiction -, waaraan kenmerkende interpretatieve principes zijn verbonden (Czarniawska 2004: 20-21).

Behalve als een bron van verhalen over eerdere gebeurtenissen kan de onderzoeker een transcript ook analyseren als een verslag van de gebeurtenis van het interview zelf (Czarniawska 2004: 55). In dit onderzoek heb ik dat laatste gedaan als onderdeel van de analyse van de interviews met participerende burgers voor Hoofdstuk 7. Tijdens die interviewronde kwam het regelmatig voor dat de respondent meer betogend dan verhalend sprak. Dat was problematisch, omdat het onderscheid tussen verhalen en betogen in dat hoofdstuk niet alleen een rol speelden in de methode, maar ook in de theorie. Om a) de momenten dat respondenten betoogden en vertelden in kaart te brengen en b) gevallen uit te sluiten waarin hun manier van praten veroorzaakt werd door de inter-

<sup>21</sup> Hoe de respondenten zichzelf, elkaar en anderen beschrijven, groeperen en categoriseren (bijvoorbeeld door een wij/zij-onderscheid te maken).

<sup>22</sup> Emoties duiden op conflicten en doorbraken.

viewrelatie heb ik een aantal transcripten geanalyseerd als het product van de interactie tussen interviewer en respondent. De opzet en uitkomsten van die analyse staan in paragraaf 7.1.2.

### 4.3.3 Constructie van een eigen verhaal

Het volgende onderdeel van de narratieve methode is de constructie van een eigen verhaal over het onderzoeksobject en de onderzoekspopulatie, op basis van de uitkomsten van interpretaties en analyses (Czarniawska 2004: 15). Een belangrijke eis aan een wetenschappelijke tekst is dat het een verklaring geeft voor een bepaald fenomeen of gebeuren. Meer in het bijzonder is de opdracht aan narratieve analisten, volgens Tilly (2002: 38):

[...] identifying the social constructions involved as objects of explanation. [...] To explain how, why, and with what effects people fashion standard stories [...]. It will entail mapping the various contents, forms, and contexts of stories, tracing how they change, pinpointing the social work people do with them, saying how some of them become fixed in laws, national traditions, or religious rituals, others form and flow like jazz, while still others circulate as jokes, insults, potted biographies, excuses, moral pronouncements, and ad hoc explanations.

Het verslag van een narratief onderzoek moet in Tilly's ogen verklaren hoe mensen verhalen vertellen. In het geval van dit proefschrift houdt zijn opdracht in dat de hoofdstukken moeten verklaren *hoe* pleitbezorgers, procesmanagers en participanten vertellen over interactief beleid, door een narratieve ordening aan te brengen in *wat* zij daarover vertellen. Oftewel: de gegevens uit de interpretatie moeten zo met elkaar in verband worden gebracht, dat dit nieuwe verhaal de inzichten uit de analyse kan verklaren (Hajer 2006: 73-74).

“Emplotment means introducing structure that allows making sense of the events reported” (Czarniawska 2004: 122). Dit betekent dat het plot van een hoofdstuk daarenboven de uitkomst van het verhaal van het hoofdstuk zelf moet verklaren: “a story has to justify itself” (Macaulay 1994: 118). En dat betekent weer dat het maken van plot voor een wetenschappelijk verhaal een kwestie van theoretiseren is: “theory is the plot of a dissertation” (Czarniawska 2004: 101, 122). Volgens Czarniawska en Tilly moet een wetenschappelijk plot dat rekenschap geeft van de invloed van betekenisverlening op sociale interacties bestaan uit een mix van wetmatigheden, menselijke bedoelingen en toevallige gebeurtenissen (resp. 2004: 123 en 2002: 39-40). Het verklarende vermogen van een verhaal is dus gelegen in zijn plot. Aan de constructie van een plot gaan echter twee stappen vooraf: het maken van een kroniek en het maken van een ‘mimesis’ (Czarniawska 2004: 117). In de vorige subparagraaf bleek bovendien al dat het construeren van een plot ook nog uit een aantal onderdelen bestaat. Deze subparagraaf verantwoordt de keuzes achter al die stappen in dit onderzoek.

De eerste stap, het maken van een *kroniek*, houdt in dat de belangrijkste gebeurtenissen in de verhalen van respondenten worden geïdentificeerd en in hun chronologische

volgorde gezet (Czarniawska 2004: 117, zie ook Hajer 2006: 73).<sup>23</sup> Tijdens het interviewen vroeg ik vaak naar de jaartallen en precieze tijdstippen van gebeurtenissen, hoewel dat een hinderlijke onderbreking van het verhaal van de respondent kan veroorzaken. Daarnaast heb ik aanvullende informatie gezocht over de gebeurtenissen in andere documenten, zoals casestudies, journalistieke en parlementaire interviews, rapporten en eigen publicaties van betrokkenen.

Czarniawska's begrip *mimesis*, de tweede stap, ligt dicht aan tegen het begrip representatieve betekenisverlening uit paragraaf 2.2 (Czarniawska 2004: 117, mijn cursivering):

The notion of *mimesis, as representation of the world in a text*, is related to two elements of 'the world': the field of theory and the field of practice under study. In other words, I will make no big difference between writing a literature review and writing up a field-work.

Zoals bij alle representatieve referenties is een neutrale weergave van de wereld in een tekst onmogelijk (zie 2.2). *Mimesis* is in dit proefschrift de specifieke manier waarop de verhalen in Hoofdstuk 5, 6 en 7 interactief beleid, met de daarbij behorende gebeurtenissen en actoren, weergeven als deel van de werkelijkheid. In Hoofdstuk 1 is al bepaald hoe dit proefschrift interactief beleid weergeeft: als een politiek project van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten, met een specifieke, eigen geschiedenis in de wereld van beleid en planvorming in Nederland. In dit methodologische hoofdstuk is die keuze nader uitgewerkt en theoretisch onderbouwd. De belangrijkste keuze in de representatie die ik daarbinnen nog heb gemaakt, is om zo veel mogelijk te schrijven over concrete gebeurtenissen, handelingen en personen in hun specifieke context, en bijvoorbeeld niet over meer abstracte processen, ontwikkelingen, gedrag en patronen in het algemeen (zie 2.1). Een daarvan afgeleide keuze is weer dat de hoofdstukken zo veel mogelijk gaan over de gebeurtenissen die een grote plaats innemen in de verhalen van respondenten (zie 4.3.1). Teneinde de representatie van hun verhalen zo concreet mogelijk te maken, staan de hoofdstukken vol citaten uit de interviewtranscripten en andere documenten. Deze citaten zijn niet opgenomen omdat de tekst daarmee een meer waarachtige weergave van interactief beleid zou worden. Ze zijn juist bedoeld om een beeld geven van de variatie in de manieren waarop respondenten naar hun werkelijkheid kijken (Czarniawska 2004: 121). Fragmenten uit interviews en documenten zijn dan ook niet geselecteerd op basis van representativiteit (bijvoorbeeld voor de mening van alle respondenten), maar omdat ze de meest karakteristieke en illustratieve ondersteuning geven aan het verloop van de verhalen over de structuratie, institutionalisering en manifestatie van interactief beleid in dit proefschrift. De specifieke gekleurdheid van deze concrete en historische representaties van interactief beleid als politiek project is in dit onderzoek niet een verantwoordingsprobleem dat om een methodologische oplossing vraagt. Het is juist zijn onderscheidende kenmerk, datgene dat maakt dat het proefschrift misschien kennis, inzicht en betekenis kan toevoegen aan wat al bekend is over interactief beleid.

De derde stap van het construeren van een eigen verhaal is het maken van een *plot*. Als gesteld moet het plot van elk hoofdstuk, de wijze waarop gebeurtenissen aan elkaar zijn

<sup>23</sup> Wanneer dat meer voor de hand ligt kunnen ze tevens of alleen thematisch geordend worden.

gekoppeld, de verhalen van de respondenten en zijn eigen verhaal kunnen verklaren. De essentiële onderdelen bij het maken van een plot zijn de constructie van *personages*, het toekennen van *functies* aan gebeurtenissen, en het vinden van een *interpretatief thema*.

Over het onderdeel *personages* zegt Bal onder meer (1990: 92):

[Een personage is] de acteur, voorzien van de onderscheidende kenmerken die tezamen het personage-effect vormen: het beeld van het personage dat de lezer krijgt voorgelegd. [...] Op het niveau van het verhaal zijn personages verschillend van elkaar. In die zin zijn ze individueel. Op grond van de eigenschappen die ze krijgen toebedeeld, functioneren ze ieder weer op een andere wijze ten opzichte van de lezer.

Een personage is dus tevens deel van de mimesis; het is de representatie van een acteur, van iets, iemand of een groep van dingen of personen die gebeurtenissen veroorzaakt en ondergaat. De concreetheid van de hoofdstukken zou gediend zijn, wanneer de respondenten en andere betrokken uit de geschiedenis van interactief beleid in dit proefschrift (ook) als individuele personages konden optreden. Dat was echter meestal onmogelijk, omdat ik de respondenten anonimiteit beloofd had. Alleen publieke en elders gepubliceerde uitspraken zijn expliciet aan herkenbare personen toegeschreven. De personages in de verhalen in dit proefschrift laten daardoor maar een beperkt deel zien van de individualiteit van de respondenten en andere betrokkenen. De personages in de hoofdstukken zijn steeds gebaseerd op meerdere mensen met min of meer overeenkomstige rollen in een bepaalde situatie. Dat zijn dus mensen van wie ongeveer hetzelfde verwacht wordt in hun sociale context. Daardoor hebben zij specifieke manieren om om te gaan met de problemen en kansen die ze tegen komen bij het structureren, institutionaliseren en manifesteren van interactief beleid. De personages hebben specifieke verhoudingen tot het fenomeen interactief beleid en tot elkaar (Czarniawska 2004: 23). De kenmerkende eigenschappen van de verschillende personages zijn vaak tegengesteld; het zijn de polen van een of meer semantische assen (paragraaf 4.3.2). Met name de paragrafen 5.3, 6.3 en 7.3 geven uitgebreide beschrijvingen van de personages met behulp van semantische assen, die hun onderlinge verschillen, overeenkomsten, sympathieën en antipathieën ordenen.

Ook gebeurtenissen krijgen pas betekenis in hun onderlinge relatie. Dat is de reden dat een schrijver gebeurtenissen moet ordenen en er *functies* aan toe moet kennen, het tweede onderdeel van de plotconstructie. De factor tijd speelt daarbij een rol: de volgorde, het tijdsbeslag en de frequentie van gebeurtenissen in een verhaal kunnen afwijken van die in een geschiedenis (Bal 1990: 60-91). Die afwijking van de kroniek is echter meestal niet meer dan een afgeleide van de *functies* van de gebeurtenissen: de dingen die de personages doen zodat er iets gebeurt, en de effecten die de gebeurtenissen hebben op elkaar en op de personages. De functies van de gebeurtenissen en de eigenschappen van en verhoudingen tussen de personages komen in wisselwerking tot stand; de constructie van beide tijdens het schrijven van een verhaal is een kwestie van trial en error (Czarniawska 2004: 126).

Het derde onderdeel van het plot, het *interpretatieve thema*, is een proces, verschijnsel of mechanisme dat het verloop van het verhaal verklaart, maar dat ook zelf door het plot verklaard wordt. Het interpretatieve thema komt voort uit de eerste twee onderde-

len van het plot. Pas wanneer personages en gebeurtenissen zich beginnen uit te kristalliseren tot een verhaal, wordt duidelijk waar dat verhaal over gaat, waar het naartoe gaat en wat het verklaart. Maar eenmaal gevonden, gaat het interpretatieve thema de betekenissen in de eigenschappen van personages en de functies van gebeurtenissen domineren en veranderen. De constructie van een verhaal is daardoor een cyclische aangelegenheid (Czarniawska 2004: 126-127). Voor het plot af is, weet ook de auteur zelf niet over wie en waarover het verhaal precies gaat, wat het verklaart en hoe het afloopt. De vraag waarmee een onderzoeker het veld in gaat, blijkt na analyse van interviews en andere data meestal niet datgene wat het plot moet verklaren.

De stappen interpretatie, analyse en verslaglegging (zie 4.3.4) maken daarom in een narratief onderzoek deel uit van de cyclus van plotconstructie: die moet een flink aantal keer helemaal of deels herhaald worden voor het plot voldoende verklarend is. De eerste pogingen om een plot te maken geven onvoldoende verklaring aan:

- de gebeurtenissen en personages in het verhaal zelf,
- gegevens uit andere documenten over de gebeurtenissen en betrokkenen,
- de gebeurtenissen en personages in de verhalen van de respondenten, en/of
- de manier waarop respondenten daarover praten (m.n. hun emoties, perspectieven, identiteiten).

Narratieve onderzoekers moeten elk plot dat ze maken uitgebreid toetsten - falsifiëren - door in de transcripten *en in andere documenten* te zoeken naar zaken die er nog niet in staan, niet in passen of niet mee stroken. De eerste plots blijken dan veel te simpel. Maar de interpretatieve thema's daarin bieden telkens een nieuwe perspectief op de interviews, een bril om de transcripten (en soms ook de geluidsopname) opnieuw te analyseren en interpreteren. Dan vallen nieuwe dingen op, dingen die het eerste plot nog niet had meegenomen en nog niet kon verklaren. Het plot moet worden aangepast: nieuwe karakters, nieuwe eigenschappen, een voorheen kleine gebeurtenis krijgt een grotere functie, een wijziging van of aanvulling aan het interpretatieve thema of een volledige vervanging door een nieuwe. De opeenvolgende interpretatieve thema's die tijdens de analyse en het schrijfproces naar boven komen, verbinden het verhaal-in-ontwikkeling met steeds andere theoretische terreinen, waar specifieke plots en interpretatieve thema's de verhalen van wetenschappers vormgeven. Net als 'zelfbedachte' plots moeten de plots en thema's uit de verhalen van andere auteurs namelijk beoordeeld worden op hun verklarende kracht in de specifieke situatie. Verhalen over magie als sociaal verschijnsel hebben bijvoorbeeld korte tijd een rol gespeeld bij het analyseren van de data voor Hoofdstuk 6 (Meyer en Pels 2003).<sup>24</sup> Dit thema viel echter al snel weer af omdat het onvoldoende inzicht gaf in de institutionalisering van interactief beleid en procesmanagement.

---

<sup>24</sup> Dit thema kwam voort uit de observatie dat de wijzen waarop procesmanagers vastgelopen beleidsprocessen in beweging krijgen en conflicten 'bezweren', niet helemaal navolgbaar zijn. Analoog aan het beeld van witte en zwarte magie, krijgen procesmanagers te maken met zowel bewonderende als achterdochtige interpretaties van hun 'mysterieuze' krachten. Een illustratief voorbeeld daarvan is te vinden in de Volkskrant van 4 november 2004, waarin een artikel stond over een procesmanager met de bijnaam 'De Rijkstovenaar' (Schoorl 2004). Het thema magie komt nog kort aan bod in paragraaf 5.4.2.

De voortdurende aanpassingen aan het plot werpen steeds weer een nieuw licht op de interviews, waardoor weer nieuwe gebeurtenissen, acties, perspectieven, identiteiten en emoties aan het licht komen. Soms hoeft niet het hele plot te worden aangepast, maar alleen een klein stukje. Het ‘herplotten’ stopt als het thema het verhaal verklaart en andersom, en nieuwe plots steeds minder nieuwe inzichten aan het licht beginnen te brengen.<sup>25</sup> Maar een verhaal is nooit echt af, en de lezer heeft het laatste woord over zijn betekenis.

#### 4.3.4 Verslaglegging

De laatste stap van de narratieve methodiek is om de geconstrueerde set van chronologie, mimesis en plot uit te schrijven tot een verhaal. De hoofdstukken in dit proefschrift zijn verhalen over:

- H5) de sociale beweging van pleitbezorgers voor interactief beleid,
- H6) de professionalisering van procesmanagement,
- H7) de verhalen van participanten aan ruimtelijke planprojecten, en
- H8) macht en interactief beleid.

Het gebruik van de term verhaal zou twijfels kunnen oproepen over de wetenschappelijke betrouwbaarheid van narratief onderzoek. Het schrijven van de verhalen zelf maakt daarom deel uit van de methodologische verantwoording. Het verschil tussen een wetenschappelijk verhaal en een literair verhaal (of de verhalen van respondenten) ligt overigens niet in structurele kenmerken van de tekst, zoals theoretisch taalgebruik, een paragraafindeling of voetnoten, maar in het “stilzwijgende contract” tussen schrijver en lezer (Czarniawska 2004: 8-9):

Is there no way to tell the difference between a fictional and factual text, between *belles lettres* and social science, for that matter? There is, and to explain it I will borrow from Tzvetan Todorov [...] his concept of a *fictional contract* (1978/1990: 26). In this tacit contract between the author and reader, the authors plead: suspend your disbelief, as I am going to please you. In what can be called a *referential contract*, the researcher pleads: activate your disbelief, as I am going to instruct you. It goes without saying that if the scientific author manages to please the reader as well, it is a bonus.

Met andere woorden: het wetenschappelijke, referentiële contract zet bij de luisteraar andere interpretatieve principes in werking dan het fictionele contract (zie 4.3.2). De lezer of luisteraar is eerder geneigd beweringen en causale relaties in twijfel te trekken, kijkt kritisch naar metaforen en accepteert dat een mix van intenties, wetmatigheden en toeval de loop van het verhaal bepaalt (Tilly 2002: 39-40). Czarniawska zou liever wat meer ruimte zien voor fictionele contracten in de sociale wetenschappen (2004: 136):

[...] social science, in order to matter more in the life of contemporary societies, needs to reach readers outside its own circles. While the texts of disciplinary self-reflection will remain interesting and relevant for social scientists only [...], the bulk of social science needs to be socially crafted. And the questions - from inside and outside - such as: ‘is it valid?’ ‘is it reliable?’ ‘is it Science?’ should be replaced by such questions as: is it interesting? Is it relevant? Is it beautiful?

<sup>25</sup> Bij wijze van leeswijzer voor de rest van het proefschrift bespreekt paragraaf 4.3.5 de interpretatieve thema’s van de hiernavolgende hoofdstukken.



Desalniettemin is dit de plaats voor enige opmerkingen over de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid van der wetenschappelijke verhalen in dit proefschrift.

Een eerste punt is de selectie en het gebruik van citaten uit de interviewtranscripten en andere documenten. Om redenen die eerder zijn genoemd is het wenselijk bij het schrijven van het eigen verhaal gebruik te maken van de eigen woorden en uitspraken van respondenten. Bovendien blijven daarmee de tekstuele referenties in hun taalgebruik enigszins intact in het verslag. Dat betekent dat wanneer er een bevredigend plot is, de auteur op zoek moet naar geschikte citaten om het mee ‘aan te kleden’. Verslagen op basis van kwalitatieve data geven de variatie rond een onderwerp of geschiedenis weer (Jansen 2005: 32). De citaten hoeven derhalve niet het totale databestand zo goed mogelijk representeren, maar moeten de gebeurtenis, situatie en personages in een bepaalde episode van het verhaal zo sprekend mogelijk typeren. Stukken van de verhalen van respondenten worden daarmee onderdeel van het verhaal van de onderzoeker; op zo’n manier dat de plaats van een citaat in het wetenschappelijke verhaal verklaart dat een specifieke respondent op precies dat moment precies op die manier precies dat zegt. Deze nauwgezette aandacht voor de betekenis van een uitspraak in relatie tot de rest van het verhaal is bovendien een manier om de betrouwbaarheid van de interpretaties van data door de onderzoeker te toetsen (Potter 1996).<sup>26</sup> Hier past nog een kort terzijde over de weergave van citaten. Lange citaten uit interviews en documenten zijn weergegeven in een kleinere letter en met een bredere linkermarge. Wanneer het een citaat uit een document betreft, staat de referentie daarnaar direct vóór het citaat. Korte citaten staan met dubbele aanhalingstekens in de doorlopende tekst, waarbij de eventuele verwijzing achter het citaat staat. Als ik zelf delen van citaten heb benadrukt is dat expliciet aangegeven met: (mijn cursivering). Het symbool [...] geeft aan dat een klein stuk tekst uit de oorspronkelijke tekst is weggelaten. Alleen drie puntjes, zonder vierkante haken, betekent dat de geciteerde auteur die zelf heeft geschreven of dat de geciteerde respondent een korte pauze liet vallen. Een woord tussen twee vierkante haken is een [ingevoegd woord]. Het symbool {I: vraag?} geeft aan dat een vraag van de interviewer is opgenomen in het citaat uit een interview.

Generaliseren is het tweede punt. Wat zeggen de uitkomsten van de interpretaties en analyses van de verzamelde data over het onderzoeksobject en de onderzoekspopulatie als geheel? En wat zeggen de uitkomsten van dit onderzoek over ogenschijnlijk gelijksoortige fenomenen en geschiedenissen? Het generaliseren van het verhaal over een specifieke sociale situatie of geschiedenis verloopt via het plot, of meer precies, via het interpretatieve thema. Hierboven stelde Czarniawska al dat het construeren van het plot een vorm van theoretiseren is. Beuving onderstreept dat en laat zien hoe daarbij kennis van het onderzoeksobject en theoretische kennis samenkomen (2006: 17):

[Ethnography] is essentially an advanced form of story telling; not a free-floating narrative, but one structured by intimate knowledge of living culture (Van Donge, 2004). Furthermore, it is firmly grounded in sociological theory in the sense that theory is devel-

---

<sup>26</sup> Overigens gaat tijdens verslaglegging de cyclus van plotconstructie nog door; het schrijven zelf roept nieuwe interpretaties en analyses van de data op. Dat is meteen een reden om niet te wachten met schrijven tot het plot zogenaamd af is.

oped as it emerges from the research findings; one starts with as few pre-conceived ideas as possible, but gradually refines general concepts to fit the empirical situation under study (Strauss & Corbin, 1998). [...] Moreover, this ethnographic approach, rather than seeking to uncover the ‘essence’ of a local culture, is aimed at illuminating the logic of specific social practices, including their ideological and symbolic conditions of reproduction [...]. In practice, this means that the ethnographer tries to ‘read’ a social situation, much like the reader reads a book: gradually the plot of a story, its main characters, their symbolic actions and the drama they portray unfold.

Beuving legt verder uit dat de schaal van etnografisch onderzoek vaak noodzakelijk beperkt is, maar dat (ibidem: 18):

Scale of data collection should not, however, be confused with the range of inferences that can be drawn from ethnographic research. The ethnographer develops an understanding of the way social organisation and social practice are articulated, enabling comparison with situations characterised by similar or contrasting parameters [...]. Following an ethnographic approach hence differs from other research strategies: it does not seek to be representative in the sense that a properly conducted survey can be, but looks for the mechanisms and processes that define a particular social situation.

Kwalitatieve onderzoeken over specifieke situaties kunnen iets toevoegen aan de algemene kennis; niet omdat ze vertellen hoe iets altijd gaat of wat het landelijk gemiddelde is, maar omdat ze bijvoorbeeld meer inzicht geven in de verscheidenheid in een sociale situatie en de problemen die een eenzijdige aanpak daar zou geven (Jansen 2005: 32). Gezien het ‘referentiële contract’ tussen auteurs en lezers van wetenschappelijke teksten is bij het generaliseren en valideren ook een rol weggelegd voor de lezers: die kunnen het theoretische plot van een bepaalde situatie toepassen en toetsen op gelijksoortige (of andere) situaties die ze zelf tegenkomen (Potter 1996).

### 4.3.5 De verhalen in de volgende hoofdstukken

Tot besluit van het hoofdstuk vertelt deze paragraaf wat de interpretatieve thema’s zijn van de drie empirische hoofdstukken en hoe deze tot stand zijn gekomen. Omdat elke deelstudie zijn eigen interpretatieve thema vergde, heeft elk hoofdstuk een eigen theoretisch fundament.

Het thema van Hoofdstuk 5 werd aangereikt door een van de respondenten; die noemde het netwerk van pleitbezorgers voor interactief beleid een sociale beweging voor bestuurlijke vernieuwing. Dit thema is uitgewerkt met behulp van een overzicht van verschillende theoretische stromingen in het onderzoek naar sociale bewegingen. Het hoofdstuk bestaat uit een beschrijving van de personages en twee verhalen over de gebeurtenissen in en rond het netwerk van pleitbezorgers, die in de conclusies worden samengebracht tot een verhaal. Wat het plot daarvan moest verklaren bleek uiteindelijk de eigenaardige mengeling te zijn van succes en intense interne teleurstelling in de beweging van pleitbezorgers.

Het thema voor Hoofdstuk 6, over de mensen die werken als procesmanager, had ik van te voren gekozen. Het verhaal gaat over professionalisering, omdat dat theoretisch gezien het kruispunt is van werk en institutionalisering. Bij het interviewen en analyseren bleek dat het werk van procesmanagers, ondanks aansporingen en pogingen, eigenlijk nauwelijks is geïnstitutionaliseerd tot een ‘echte’ professie. Daarom is dit het minst

narratieve hoofdstuk van de vier: de vorming van het plot is gestrand bij de constructie van de personages. Toch levert dit inzichten op over de institutionalisering van interactief beleid en het vastleggen van rollen. De verschillende soorten procesmanagers hebben namelijk verschillende relaties - en dus een verschillende rolverdeling - met de participanten wiens interacties ze managen.

In Hoofdstuk 7 speelt de narratieve methode een bijzondere rol, omdat de betekenis van verhalen deel uitmaakt van het interpretatieve thema. Het plot draait om de betekenis van verhalen voor de wijze waarop burgers hun rol als participant invullen. De oorsprong van dat thema ligt in de interviews. Het lukte maar moeilijk om de respondenten verhalen te laten vertellen over hun ervaringen met interactief beleid. Het verhaal in dit hoofdstuk vertelt en verklaart waarom de verschillende respondenten elk op hun eigen specifieke manier spraken over hun activiteiten en belevenissen in de zuidelijke Randstad. De hoofdmoot van de theoretische basis voor dit hoofdstuk bestaat uit de reflectie over macht, burgerschap, democratie en verhalen in Hoofdstuk 3, met een korte aanvulling in paragraaf 7.1.

Hoofdstuk 8 geeft de conclusies weer en laat zien wat de discoursanalyse van het politieke project van interactief beleid heeft opgeleverd. Het brengt daartoe de uitkomsten van de voorgaande hoofdstukken bij elkaar in een verhaal over het structureren, institutionaliseren en manifesteren van interactieve rollen. Het plot van Hoofdstuk 8 draait om de rol van macht in de relaties tussen pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Het laat zien hoe macht de geschiedenis van interactief beleid heeft beïnvloed, hoe macht een rol speelt in interactief beleid en wat daarvan de betekenis is voor de relatie tussen overheid en burgers. Dit hoofdstuk heeft geen eigen theoretische inleiding. Bij het schrijven ervan is gebruik gemaakt van de theorieën en verhalen in de voorgaande hoofdstukken, die specifieke inzichten geven in de werking van schaarse, stromende en plurale macht in de relaties tussen pleitbezorgers, procesmanagers en participanten.



## HOOFDSTUK 5

### DE PROCESMETSELAARS.

#### EEN SOCIALE BEWEGING VAN AMBTENAREN EN CONSULTANTS

##### 5.1 Inleiding

Dit eerste empirische hoofdstuk gaat over de *structuratie* van interactief beleid. Het vertelt hoe het taalgebruik en de betekenissen rond interactief beleid in de loop van de tijd zijn opgekomen, veranderd en ontwikkeld: hoe pleitbezorgers en commentatoren teksten hebben geordend, symbolen hebben gecreëerd en rollen hebben gedefinieerd (zie Tabel 2.2). Het discoursanalytische uitgangspunt daarbij is, dat ontwikkelingen in het taalgebruik altijd in wisselwerking staan met sociale relaties. Gebruikers van de taal van interactief beleid onderhouden relaties, waarin ze bepaalde rollen hebben. Vanuit die rollen doen ze dingen met het woord interactief beleid, waarbij ze betekenissen creëren door te refereren aan hun tekstuele, reële en sociale context. Met de relationele betekenissen die zij creëren door te refereren aan de sociale context, definiëren en re-produceren ze relaties tussen en rollen voor zichzelf en anderen. Die rollen beïnvloeden weer hoe ze het woord interactief beleid gebruiken en wat het betekent. De studie van de structuratie van interactief beleid is vormgegeven als een onderzoek naar de meest actieve gebruikers van het woord interactief beleid: de pleitbezorgers ervan.

##### 5.1.1 ‘De Procesmetselaars’ en procesmetselaars

In overeenstemming met het discoursanalytische uitgangspunt bleken deze pleitbezorgers het belang in te zien van een goede sociale inbedding van het interactieve taalgebruik: het waren zeer actieve netwerkers. Door de jaren heen legden ze contacten met honderden organisaties en duizenden mensen die zich met deze thematiek bezig hielden. Sommige pleitbezorgers zagen daarin zelfs voldoende aanleiding om te spreken van een *sociale beweging voor bestuurlijke vernieuwing*. Dat begrip is de theoretische leidraad geweest in de analyse van de rollen, relaties en activiteiten van de pleitbezorgers voor interactief beleid, die aan dit hoofdstuk ten grondslag ligt.

De meeste pleitbezorgers waren werkzaam bij de overheid. Anderen werkten bij adviesbureaus<sup>27</sup>, onderzoeksinstituten<sup>28</sup> en belangenorganisaties<sup>29</sup>. Een enkeling trachtte vanuit een politieke partij interactief beleid te stimuleren. In de loop der tijd groeiden de contacten tussen pleitbezorgers uit tot min of meer duurzame organisaties, relaties,

---

<sup>27</sup> Bijvoorbeeld Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI), Twijnstra Gudde, Berenschot, DenD, De Beuk, B&A groep.

<sup>28</sup> Zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Raad voor Natuur en Milieu Onderzoek, TNO-STB, Alterra, verscheidene afdelingen en vakgroepen op universiteiten.

<sup>29</sup> Bijvoorbeeld VNO-NCW, ANWB, Stichting Natuur en Milieu.

groepen, verbanden, netwerken en projecten. Deze organisatieverbanden van pleitbezorgers voor interactief beleid waren zowel binnen overheden<sup>30</sup> als buiten of op de grens van de overheid<sup>31</sup> te vinden. Het eerste organisatieverband dat de grens tussen de overheid en omgeving oversteeg, was een genootschap van enkele tientallen ambtenaren en consultants, en enkele academici, met de naam 'De Procesmetselaars'. Deze groep werd in 1998 opgericht op initiatief van Ad de Rooij, een ambtenaar van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. 'De Procesmetselaars' kwamen gedurende een periode van ongeveer twee jaar geregeld bijeen om te praten over onderwerpen rond het thema procesmanagement, waartoe ze ook interactief beleid rekenden (Van der Heijden 2001: 280, zie verder paragraaf 5.3.2). Aan hen ontleen ik de term *procesmetselaars* om (af en toe) het hele netwerk van pleitbezorgers mee aan te duiden, dat het onderwerp van dit hoofdstuk vormt.

### 5.1.2 Onderzoek naar sociale bewegingen

Pas tijdens het veldonderzoek en de interviews voor dit hoofdstuk bleek dat een aantal pleitbezorgers zichzelf zag en probeerde te presenteren als lid van een sociale beweging. Die interpretatie van het netwerk van pleitbezorgers sluit goed aan bij het kritische perspectief in dit onderzoek, dat immers de politieke dimensie van de opkomst en ontwikkeling van interactief beleid als idee, methode en praktijk centraal stelt. De notie dat procesmetselaars een sociale beweging vormen, wordt in deze paragraaf uitgewerkt in een theoretische basis voor het onderzoek naar de structuratie van interactief beleid.

Als procesmetselaars een sociale beweging vormden, hoe kan die dan worden onderzocht? Daarvoor zijn verschillende manieren. In het onderzoek naar sociale bewegingen, dat zijn opgang maakte naar aanleiding van de protesten in de jaren zestig, zijn drie hoofdstromingen te onderscheiden (Rucht 1986, Diani & Eyerman 1992: 5-7, Drakeford 1997: 4-12, Tilly 2002: 78). Aanvankelijk beschouwden onderzoekers sociale bewegingen als wilde en irrationele collectieve uitbarstingen van individuele grieven, grieven die verband zouden houden met deprivatie en vervreemding. Binnen deze stroming werd vooral onderzoek gedaan vanuit sociaal-psychologisch perspectief; een bekend voorbeeld is de *collective behavior approach*. Deze sociaal-psychologische benadering van sociale bewegingen bleef met name in Europa lang dominant, maar kreeg in de loop van de jaren steeds meer kritiek te verduren. Het voornaamste probleem was dat louter individuele grieven de opkomst van sociale bewegingen niet konden verklaren. In elke (moderne) samenleving leven immers vele grieven, maar die leiden niet altijd tot collectieve activiteiten (Mayer 1991: 59-62).

Vanaf de vroege jaren '70 leidde die kritiek tot de opkomst van een tweede benadering van sociale bewegingen, met een meer macropolitiek en structuralistisch perspectief. Onder de vlag *resource mobilization approach* richtten de onderzoekers zich op de

---

<sup>30</sup> Zoals XPIN (Expertisecentrum voor Innovatief beleid), InfraPlan, InfraLab, Pegasus, Video Circus Holland, SPIJS.

<sup>31</sup> Bijvoorbeeld het Schlemmerberaad, het Instituut voor Publiek en Politiek, het Platform Ketens en Netwerken, Netwerkimпульs, Habiforum.

voorwaarden waaronder sociale bewegingen tot wasdom kunnen komen. Zij zagen sociale bewegingen als min of meer normale vormen van rationele belangenpolitiek, die resultaten behalen door gebruik maken van hulpbronnen, zoals geld, legitimiteit en organisatievermogen (Mayer 1991: 62). De resultaten die een sociale beweging kan behalen, zijn mede afhankelijk de omringende *political opportunity structure* (Eisinger 1973, Kriesi et al. 1995: xiii). Ook de hulpbronbenadering kreeg kritiek, bijvoorbeeld vanwege de positivistische inslag in het onderzoek, de overdreven instrumentele en rationele representatie van sociale bewegingen, en het toch nog beperkte verklarend vermogen van de theorie (Tilly 2002: 78).

Terwijl *resource mobilization* theorieën heden ten dage nog steeds veel worden toegepast, is de kritiek mede aanleiding geweest voor een ‘*cultural turn*’ in het onderzoek naar sociale bewegingen (Klandermans 1991: 18). Uit de *cultural turn* groeide vanaf het midden van de jaren ’80 een derde stroming in het onderzoek naar sociale bewegingen: de sociaal-constructivistische benadering. Sociaal-constructivisten begrijpen sociale bewegingen als netwerken van sociale relaties waarin rollen, identiteiten en betekenissen ontstaan (Tilly 2002: 79):

Although no single view has emerged unquestioned from all this exploration, on the whole social movement analysts have ended up thinking that movements depend intimately on the social networks in which their participants are already embedded, that the identities deployed in collective contention are contingent but crucial, that movements operate within frames set by a historical accumulation of shared understandings, that political opportunity structure significantly constrains the histories of individual social movements, but that movement struggles and outcomes also transform political opportunity structures.

In het bijzonder deze derde stroming leent zich goed voor de toepassing van discours-analytische methoden.

Met zijn definitie van het begrip sociale beweging laat Tilly zien dat deze drie stromingen ook door elkaar kunnen lopen (2002: 88):

A social movement is a kind of campaign, parallel in many respects to an electoral campaign. This sort of campaign, however, demands righting of a wrong, most often a wrong suffered by a well-specified population. The population in question can range from a single individual to all humans, or all living creatures. Whereas an electoral campaign pays off chiefly in the votes that finally result from it, a social movement pays off in the effective transmission of the message that its program’s supporters are WUNC - (1) worthy, (2) unified, (3) numerous, and (4) committed.

Conform de eerste twee stromingen - de sociaal-psychologische en de structureel politieke benadering - beschrijft Tilly sociale bewegingen hier aan de hand van de begrippen grieven (“the righting of a wrong”) en het omzetten van hulpbronnen (“a social movement pays off”). Maar hij hanteert die begrippen in een sociaal-cultureel kader: het zijn bij hem boodschappen die worden overgebracht, oftewel betekenissen die worden gemaakt in sociale relaties. In het vervolg van het artikel tracht hij een duidelijk onderscheid te maken tussen sociale bewegingen en andere vormen van collectieve politieke actie, zoals rebellie en revolutie. Een analyse van de emancipatiestrijd van Britse katholieken in het eerste kwart van de negentiende eeuw brengt hem tot de con-

clusie dat ‘de sociale beweging’ een historische innovatie is,<sup>32</sup> waarin verschillende, reeds bestaande vormen van politieke activiteit op een nieuwe manier zijn samengebracht. Daarmee komt hij tot een herformulering van zijn definitie van sociale bewegingen (Tilly 2002:90):

[...] a social movement consists of a sustained challenge to powerholders in the name of a population living under the jurisdiction of those powerholders by means of repeated public displays of that population’s numbers, commitment, unity, and worthiness.

Het kenmerkende van de sociale beweging als vorm van politiek handelen is het proberen overtuigend over te komen als een sociale beweging. Dat is niet eenvoudig, want de claims omtrent waardigheid, commitment, eenheid en omvang, kunnen met elkaar botsen; mede omdat ze tegelijkertijd de achterban moeten binden en vergroten, de buitenwereld moeten overtuigen en concurrerende claims moeten verslaan (Tilly 2002: 89).

### 5.1.3 Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek naar pleitbezorgers van interactief beleid is gebaseerd op analyses vanuit elk van de drie perspectieven op sociale bewegingen die in de paragraaf hiervoor zijn behandeld. Deze paragraaf bespreekt de uitvoering van dat onderzoek en de opzet van het hoofdstuk.

#### *Method*

De data voor het onderzoek naar de pleitbezorgers van interactief beleid zijn hoofdzakelijk verzameld door middel van drie methoden: interviews met procesmetselaars, observaties bij bijeenkomsten van procesmetselaars, en een systematische analyse van bestuurskundige literatuur. Deze data zijn aangevuld met gegevens uit andere teksten die zijn gepubliceerd bij de structuratie van interactief beleid. Het gaat om folders, artikelen, brochures, evaluaties, et cetera, die zijn geschreven door de geïnterviewde procesmetselaars en/of die zijn geschreven naar aanleiding van bijeenkomsten van procesmetselaars.

Op een enkele uitzondering na begonnen de interviews met de vraag of de respondent zijn of haar loopbaan, vanaf de opleiding, wilde beschrijven. Zodoende gaven de respondenten nauwkeurige informatie over het moment en de wijze waarop ze geïnteresseerd raakten in interactief beleid en het moment en de wijze waarop ze betrokken raakten bij het netwerk van procesmetselaars. Daardoor stond niet hun meningen over interactief beleid ten tijde van het interview voorop, maar (hun herinneringen aan) de gebeurtenissen en activiteiten in de structuratie van interactief beleid. De topiclist voor de interviews - thema’s die ik zelf naar voren bracht, of waar ik dieper op in ging wanneer de respondent ze te berde bracht - bestond uit: grieven en ergernissen; contacten met pleitbezorgers en anderen; strategieën en doelen; beschrijvingen van eigen activiteiten en initiatieven; opvattingen omtrent de eigen rol; omschrijvingen van het gedrag en de rollen van anderen; drijfveren en normen; gebruik en definities van centrale be-

---

<sup>32</sup> “For all its contentiousness, most of human history has proceeded without social movements [...]” (Tilly 2002: 90).



grippen; beschrijvingen van bijeenkomsten en andere sleutelgebeurtenissen. Ik heb gezocht naar respondenten die veel hadden gedaan, ervaren, genetwerkt en/of gepubliceerd in het netwerk van pleitbezorgers. Variatie in de groep respondenten is gecreëerd door te zoeken naar mensen met verschillende posities (bijvoorbeeld consultant, onderzoeker, ambtenaar, inwoner) en achtergronden (landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, verkeer & vervoer). Het interviewen is doorgegaan tot het moment dat nieuwe respondenten weinig nieuwe informatie toe bleken te voegen.

Van de tweede bron van data, de bijgewoonde bijeenkomsten, heb ik in een deel van de gevallen direct een verslag geschreven. Voor de andere bijeenkomsten heb ik uit mijn herinneringen geput. Aanvullende informatie komt uit de interviews waarin procesmetselaars vertelden hoe ze deze bijeenkomsten ervaren hadden. Daarnaast heb ik gebruik gemaakt van uitnodigingen, programma's en verslagen van de organisatoren en andere aanwezigen.

Voor de analyse van bestuurskundige literatuur zijn artikelen, boeken, hoofdstukken en andere teksten opgevat als discursieve gebeurtenissen in de geschiedenis van de structuratie van interactief beleid (zie 4.2.1). De systematische analyse van deze bron van data bestond uit het opstellen van een kroniek, een mimesis en een plot van deze geschiedenis, op de cyclische wijze die in paragraaf 4.3.3 uiteen is gezet. De personages in dit plot zijn de bestuurskundige auteurs. Zij verlenen in hun teksten tekstuele, representatieve en relationele betekenissen, door te refereren aan andere teksten, aan interactieve projecten en andere gebeurtenissen in 'de empirie' (bijvoorbeeld door middel van casestudies), en aan hun onderlinge relaties en hun relaties met anderen.

#### *Leeswijzer*

Paragraaf 5.2 beschrijft de procesmetselaars vanuit het sociaal-psychologisch perspectief, dat hoort bij de eerste stroming van *social-movement* onderzoek. De nadruk ligt in die paragraaf op de achtergrond van individuen, hun grieven, identiteiten en drijfveren. Procesmetselaars zagen zichzelf in de eerste plaats als vernieuwers. Afkomstig uit verschillende werelden - onderzoek, advies, overheid, maatschappelijk middenveld - bleken procesmetselaars zich allemaal te ergeren aan de inefficiënties in het openbaar bestuur. Hun ergernis is aanleiding zich in te zetten voor bestuurlijke vernieuwing.

Paragraaf 5.3 is een toepassing van het structureel politieke perspectief uit de *resource-mobilisation* benadering. De paragraaf beschrijft de organisatorische ontwikkeling van het netwerk van procesmetselaars als een strategische actor in zijn politieke context. Gedurende de tweede helft van de jaren negentig groeiden de procesmetselaars uit tot een zodanig groot en georganiseerd netwerk, dat van een aanzet tot een sociale beweging gesproken kan worden. Maar na een paar jaar in de 21<sup>ste</sup> eeuw viel dat netwerk weer uit elkaar en begon een gevoel van teleurstelling de procesmetselaars meer en meer te overheersen. Deze gebeurtenissen worden in verband gebracht met de veranderende betekenissen van het begrip interactief beleid in bestuurskundige literatuur en andere teksten.

De paragrafen 5.4 en 5.5, ten slotte, gaan dieper in op de geschiedenis van de structura-tie door de procesmetselaars te onderzoeken vanuit sociaal-cultureel perspectief. De aandacht is gericht op de wisselwerking tussen betekenisverlening en relaties in het netwerk van procesmetselaars. Paragraaf 5.4 gaat over de onderlinge relaties van procesmetselaars. Die blijken ingewikkelder te zijn dan in paragraaf 5.2 het geval leek. Onder de gezamenlijke identiteit van ‘vernieuwer’ gaat een aantal verschillende rollen van procesmetselaars schuil, die tot allerlei onderlinge verwantschappen en botsingen heeft geleid. Paragraaf 5.5 laat zien wat de procesmetselaars deden met het woord in-teractief beleid in hun relaties met mensen rondom het netwerk, zoals wetenschappers, burgers en politici. Het hoofdstuk eindigt met conclusies en een vooruitblik naar Hoofdstuk 6.

## 5.2 Drijfveren van individuele procesmetselaars

Procesmetselaars zijn actieve pleitbezorgers van interactief beleid:

Ik zet me in voor het bevorderen van interactieve beleidsvorming en wil dat gedachte-goed verspreiden, liefst tot ver over de grenzen, in Europa.

Ze stimuleren de verspreiding en toepassing van interactief beleid op verschillende manieren. Ze geven lezingen, leggen contacten, volgen en geven cursussen, openen websites, richten netwerken en organisaties op, ze adviseren en coachen, organiseren conferenties, schrijven boeken en artikelen, werken de theorie en werkwijze verder uit, of coördineren de interactieve activiteiten van anderen.

In de sociaal-psychologische benadering in het onderzoek naar sociale bewegingen staat het uitgangspunt centraal dat sociale bewegingen ontstaan, omdat grote groepen individuen dezelfde grieven hebben over hun eigen situatie of over de maatschappelij-ke positie van anderen. Dergelijke grieven van procesmetselaars zijn daarom het onderwerp van paragraaf 5.2.1. Maar een sociale beweging komt pas tot stand, wanneer voldoende mensen die gevoelens kunnen en willen omzetten in daden. In paragraaf 5.2.2 wordt daarom beschreven hoe mensen, vanuit de positie waarin ze zitten, initia-tief nemen tot en deelnemen aan de activiteiten en het netwerk van procesmetselaars.

### 5.2.1 De overheid maakt meer kapot dan je lief is

Aan grieven geen gebrek. Procesmetselaars stoorden zich aan problemen in het functi-oneren van het openbaar bestuur, en aan de inefficiënties, de verkokering, de verspilde moeite die daar oorzaak en gevolg van zijn:

De toevalligheid of de volstrekte, ja toevalligheid is misschien wel het goede woord, of de ondoordachtheid, de wijze waarop zeg maar beleid als te doen gebruikelijk wordt ge-maakt. Het is gewoon een manier van niet slim, niet afgewogen, niet handig manoeuvre-ren. Ik bedoel, hoe gaat dat, hoe komt een beleid tot stand, in mijn beeld is dat in veel si-tuaties een vrij laffe manier, in vergelijking met hoe het idealiter zou moeten. [...] Er wordt onvoldoende scherp gekeken naar wat zijn nou écht de problemen, niet volgens de ambtenaren of de bestuurder die aan de lat staat, maar of de betrokkenen bij die proble-matiek, daar wordt onvoldoende scherp naar gekeken. In termen van verrijking wordt er onvoldoende gekeken naar wat zijn alle mogelijke handelingsopties en er wordt als het ware heel snel gekozen voor één koers.

Volgens een ander ondervindt de samenleving daar schade van:

Nu moet je [een integraal project] aanmelden bij alle ministeries die verantwoordelijk zijn en die schieten het aan stukken. V&W kijkt alleen maar naar het vervoersonderdeel en is volstrekt niet geïnteresseerd in het feit dat het ligt in de buurt van waar we wonen, want dat is VROM. Daar heb ik echt naast gezeten, terwijl dat werd uitgesproken, dat was echt verschrikkelijk. Die mensen uit Groningen kwamen [hun project] presenteren en de mensen van de betrokken ministeries zaten bij elkaar, en als een soort verscheurende roofdieren trokken ze allemaal hun eigen stukje eruit, en de integraliteit ging ter plekke te gronde. De maatschappelijke schade zag je voor je ogen ontstaan.

Dit soort grieven kwam niet alleen voort uit ervaringen met de Nederlandse overheid. Ook andere ervaringen met planning en beleid, zoals in projecten in ontwikkelingslanden, waren aanleiding voor ergernis:

Het verhaal is dat ik er gewoon in mijn werk achter kwam van: het moet anders. Ik zag ook dat een aantal programma's vanuit de hoofdstad gelanceerd werden in al die dorpen en streken, die helemaal niet matchten met wat er aan de hand was. Dus echt van die top-downprogramma's die absoluut niet aansloten bij behoeften, wensen, mogelijkheden.

Procesmetselaars vonden dat het anders moest.

Ambtenaren en andere overheidsfunctionarissen voelden zich bovendien vaak persoonlijk aangesproken door kritiek vanuit de samenleving op de plannen waar ze aan meewerkten:

Rijkswaterstaat realiseerde zich: wij zijn beleid aan het ontwikkelen, we maken plannen, die absoluut niet door de samenleving worden gewaardeerd. Shit. Weten wij niet meer wat er in de samenleving speelt?

Dat bracht bij hen onzekerheid over hun rol teweeg, zoals deze procesmetselaar uit de academische wereld vertelde over een collega die daarvoor bij de overheid werkte:

Hm ... eeeeeh ... het persoonlijk, voor een deel representeerde hij eigenlijk de verscheuring van de ambtenaar voor mij. [...] Van enerzijds wel heel erg zien van hoe je de werkelijkheid, hoe je hem ook noemt, beschrijven, dat herken ik, want hij was toen net Directeur Generaal geweest, dus hij kwam net ... als Directeur Generaal bij ons op de vakgroep. Dus die context speelde heel erg mee. Maar van de andere kant had hij wel heel erg hard van ja, maar, als ambtenaar, als Directeur Generaal, je hebt wel je sturingsambities. Dus enerzijds was het erkennen, van ja het is heel complex en van veel dingen afhankelijk, maar aan de andere kant, ja, maar als Directeur Generaal moet je er wel dwars door heen want anders bereik je niks, hè.

Het was ambtenaren en bestuurders niet zomaar meer duidelijk wat het betekent om de publieke zaak te dienen. Hoe kan je het als ambtenaar dan nog goed doen?

Ambtenaren en andere procesmetselaars pikten het idee van interactief beleid op, omdat ze het zagen als de tegenhanger van de bestaande werkwijzen:

Waarom ik interactieve beleidsontwikkeling belangrijk vind? Ik heb in 1992 het eierstruif mogen opvangen van de boeren, en ik heb het helemaal gehad met die technocratische benadering.

Daarmee positioneerden en identificeerden ze zichzelf als vernieuwer, innovator of 'veranderaar':

Ik ben een veranderaar, of voel me een veranderaar. Ik ben ontzettend gefascineerd door sturingsvraagstukken, in de hele breedte. [...] Ik vind dat dingen in onze samenleving vaak heel raar gaan of zijn georganiseerd. [...] Ik dacht kijk, van m'n leven werk ik nooit meer mee aan een plan, een stuk papier, dat doe ik gewoon niet meer, want het kan anders en dit is wat ik wil. [...] Daarom ben ik een veranderaar, ik lever wel strijd tegen de

macht. En ik gebruik zelf ook macht, dat zal ook wel zo zijn. [...] Tegen wat op dit moment dominant is, en wat dominant is, heeft de macht. Ja, zo zie ik het althans.

In de rol van vernieuwer konden ze felle kritiek uiten op het functioneren van de overheid. Tegelijkertijd gaf de taal van interactief beleid hen de mogelijkheid om zich constructief op te stellen. De meeste procesmetselaars streefden naar verandering en bestuurlijke vernieuwing binnen het bolwerk, binnen de gevestigde instituties van het bestuur in Nederland: overheden, adviesbureaus en universiteiten.

### 5.2.2 Posities van procesmetselaars

Een van de meest opvallende kenmerken van het netwerk van de procesmetselaars is het feit dat er eigenlijk geen mensen inzaten, die zich onbezoldigd, hobbymatig of als ‘amateur’ inzetten voor interactief beleid. Het netwerk van procesmetselaars bestond bijna volledig uit ‘professionals’ in en rond het openbaar bestuur: werknemers van wetenschappelijke, commerciële, belangen-, onderwijs- of overheidsorganisaties. Procesmetselen was hun hoofdtaak of een onderdeel van hun werk voor die organisaties. Dat betekent dat ze binnen die organisaties een positie hadden gecreëerd of gekregen, waarin ze de tijd en de ruimte kregen om zich bezig te houden met het stimuleren van interactief beleid. Omdat ze hun kritiek voornamelijk richtten op de rol en het optreden van overheden in de samenleving, is het voor een analyse van hun posities relevant een onderscheid te maken tussen ambtenaren en mensen buiten de overheid.

#### *Procesmetselaars binnen de overheid*

De positie van een procesmetselende ambtenaar kon lastig zijn. Voorstanders van interactief beleid bepleitten hun zaak doorgaans door kritiek te uiten op de rol en het functioneren van de overheid. Wie als projectleider of facilitator aan een interactief project meewerkte, kon zijn of haar activiteiten nog eenvoudig in het belang van de organisatie plaatsen. Die hoefde alleen maar aannemelijk te maken dat de doelen van de organisatie sneller, beter, makkelijker bereikt worden met een interactieve aanpak. Maar procesmetselaars wilden meer, ze wilden experimenteren, initiatieven nemen waarvan de effecten voor de organisatie bij aanvang onzeker waren. Procesmetselende ambtenaren moesten dus ruimte en tijd creëren voor hun activiteiten:

[Op het hogere management] heb ik niet zo'n zicht. We houden het een beetje buiten hun gezichtsveld, we zijn min of meer ondergronds. [...] Op het moment dat je het officieel regelt zou ik echt niet meer loon krijgen ofzo, en dan krijg je wel een heleboel vragen en een papierwinkel. En dus ook mogelijkheden om te zeggen, van nee, dat kan helemaal niet, dat hoort niet bij deze tijd dat we hier nog budget voor beschikbaar stellen.

In de meeste gevallen was uitdrukkelijke steun van hogere managers echter onmisbaar, zo merkte een andere ambtenaar:

Een aantal malen zijn er aanvaringen geweest tussen ministers, dat de minister van [X] een briefje schreef naar de minister van [Y], en zei van “er zit iemand uit jouw tent onder mijn duiven te schieten” - dat was ik dan -, “kan je die niet eens aan de kant zetten of zoiets?” Dat kreeg ik dan door. Of de directeur Voorlichting, die had in een interview gelezen dat ik hele andere meningen verkondigde dan de [departementale] doctrine. En die schreef dan ook een brief aan mijn baas of ik dat niet kon inslikken. Ja, dat deed ik dan natuurlijk allemaal niet [...]. Maar daar had ik natuurlijk die bazen duidelijk bij nodig.

De meeste overheidsorganisaties accepteerden wel een bepaalde mate van experimenteerruimte en interne kritiek. In overeenstemming daarmee zagen procesmetselaars zichzelf als vernieuwers of innovators, als degenen die de noodzakelijke initiatieven namen om de organisatie in beweging te houden, en verstarring te voorkomen. Maar die rol had ook een schaduwzijde:

Als je zegt, wij zijn van de innovatie, dan ja ... Zodra je het woord gebruikt, ik heb het natuurlijk ook vele jaren gebruikt, maar ik heb ook gemerkt wat er dan gebeurt. Zodra je innovatie gebruikt heb je onmiddellijk het idee gevestigd, of herbevestigd, bij de andere partij: ah, dus het normale werk hadden we, en gaat dóór. Hè, dat wordt er dan naast gezet. Dus dit is de stroom, en innovatie staat daarnaast.

Interactief beleid werd gezien als een onschuldig experiment. Mede dankzij die reputatie kreeg interactief beleid een plaats “binnen het openbaar bestuur, maar buiten de klassieke lijnorganisaties” (Enthoven 2001: 191). De meeste procesmetselaars in rijksdienst werkten op middelmanagementniveau, in projecten in de marge van een departement. Het leek bovendien geen verstandige carrièrestap voor ambtenaren om zich in te zetten voor interactief beleid. Volgens henzelf was het moeilijk om na een tijd bij een project omtrent interactief beleid weer terug op de weg naar boven in de lijnorganisatie te komen. Degenen die daar wel in slaagden, bleken vaak de aansluiting met de andere procesmetselaars te verliezen.

#### *Procesmetselaars buiten de overheid*

Ook voor pleitbezorgers in organisaties buiten de overheid gold dat ze op een of andere manier ruimte, tijd en geld moesten vinden voor het procesmetselen.

Een aantal van hen werkte bij grotere, bestaande organisaties, zoals universiteiten, belangenbehartigers en adviesbureaus. Deze organisaties hadden een voor de hand liggend belang bij de stimulering van interactief beleid. Rond interactief beleid was een interessante markt voor opdrachten en onderzoek ontstaan. Veel overheden vonden dat ze onvoldoende kennis in huis hadden, of huurden graag onafhankelijke, neutrale experts in voor het vormgeven en uitvoeren van hun interactieve projecten. Wetenschappers en adviseurs konden met opdrachten en onderzoek hun kennis en vaardigheden over interactief beleid te gelde maken. Hoe groter die markt, hoe meer opdrachten. Voor onderzoekers in de bestuurskunde, milieukunde, planologie en aanverwante disciplines waren de interactieve experimenten van procesmetselende ambtenaren bovendien interessant onderzoeksmateriaal:

[...] als je hier echt scherp onderzoek naar wil doen, dan moet je ook beter gaan praten met mensen in Den Haag. [...] toen ik hoorde van Infralab wilde ik daar gewoon naartoe.

Voor belangenbehartigers en andere maatschappelijke organisaties telde natuurlijk dat meer interactief beleid hen meer mogelijkheden zou bieden om beleid te beïnvloeden.

Een enkeling richtte zelf een nieuwe organisatie op voor het stimuleren van interactief beleid. Die organisaties kregen altijd de vorm van kleine consultancies, die enerzijds middelen besteden aan het procesmetselen, die ze anderzijds verdienden met advies over of uitvoering van interactieve projecten. Het stimuleren van interactief beleid en de contacten met andere procesmetselaars waren voor hen tevens een vorm van acquisitie. Commercie en idealisme konden wel eens botsen:

Wij zijn opdrachtnemer in veel projecten, dus we zijn handjes en voetjes, en voor een deel hoofdje, als het gaat om bepaalde denkrichtingen of het organiseren van bepaalde processen. [...] [Maar ik ben] ook een beetje prikkelend. En af en toe een beetje herrierschoppend. Ik heb ook wel stukjes geschreven waar sommige mensen misschien van dachten, nou, nou.

Deze idealistische ondernemers, of commerciële idealisten, moesten zelf afwegen hoeveel tijd ze konden vrijmaken voor het procesmetselen.

### *Een netwerk van professionele vernieuwers*

Voor de meeste procesmetselaars was interactief beleid geen doel op zich, maar in de eerste plaats een middel om vernieuwing in het openbaar bestuur teweeg te brengen. Vrijwel zonder uitzondering omschreven de respondenten zichzelf als vernieuwer, innovator of veranderaar. Procesmetselaars vonden elkaar in een gedeelde interesse in bestuurlijke vernieuwing. Die geest van vernieuwing sprak veel mensen aan, zo vertelde een ambtenaar over de bijeenkomsten over interactief beleid die hij organiseerde:

[...] het trok geweldige groepen mensen, van allerlei departementen. En dan zag je wel dat iedereen wel op zoek is, als ambtenaar in zo'n omgeving, van hoe kan ik nou mijn werk op zo'n manier doen, dat ik eigenlijk in balans ben met mezelf? [...] Het zoekende kwam voort dat iedereen eigenlijk ontevreden was over de manier waarop de overheid nu opereert, en dat je natuurlijk toch als ambtenaar heel sterk vanuit procedures werkt en denkt, en dat je ontzettend veel kan winnen als je gewoon weer eens even van mens tot mens met elkaar gaat praten en als je je hart laat spreken.

De volgende paragraaf vertelt waar deze geest van vernieuwing vandaan kwam, en hoe uit de eerste initiatieven, teksten en contacten van individuele procesmetselaars een netwerk van vernieuwers ontstond, dat gaandeweg de grenzen tussen publieke, maatschappelijke, commerciële en wetenschappelijke organisaties ging overstijgen. Veel procesmetselaars overschreden die grenzen zelf ook regelmatig en kozen afwisselend positie als adviseur, ambtenaar, onderzoeker of belangenbehartiger.

## **5.3 Een lange mars van instituties**

De tweede stroming in het onderzoek naar sociale bewegingen, de hulpbronbenadering, beschouwt sociale bewegingen als rationeel opererende groepen van actoren, die een normaal onderdeel uitmaken van de politieke activiteit in een samenleving. Volgens theorieën uit deze stroming zetten sociale bewegingen hulpbronnen, zoals financiële middelen, medestand en organisatievermogen, met meer of minder succes om in enerzijds interne organisatie en anderzijds politieke claims (Rucht 1991). De potentie van een sociale beweging om politieke resultaten te boeken hangt niet alleen af van haar interne structuur en competenties. Het uiteindelijke succes wordt mede bepaald door de *'political opportunity structure'* van haar omgeving (Diani & Eyerman 1992: 6, Mayer 1991: 66). In recente studies vanuit de hulpbronbenadering worden daarbij ook sociaal-culturele aspecten verdisconteerd, zoals identiteit en betekenisverlening. Coy stelt bijvoorbeeld dat (Coy 2001: viii-ix):

[...] the degree of pressure generated by each network depended upon variables that are now familiar to social movements theorists: resources and organisational capacities, inter-organisational dynamics, political opportunities, collective identities and collective action frames, and the forms of contention chosen.

Bij het onderzoeken van sociale bewegingen als organisaties die hulpbronnen mobiliseren moet derhalve een complex van factoren in ogenschouw worden genomen.

Aan de hand van dergelijke factoren beschrijft deze paragraaf de organisatorische ontwikkeling van de procesmetselaars in relatie tot veranderingen in het taalgebruik en de betekenissen rond het begrip interactief beleid. Om een overzicht over die ontwikkelingen te verkrijgen, heb ik eerst twee factoren in hun onderlinge samenhang geanalyseerd: 1) de mate en vorm van organisatie van de procesmetselaars en 2) de tekstuele, representatieve en relationele betekenissen van interactief beleid. Uit die analyse kwam naar voren dat de ontwikkeling van de ‘sociale beweging voor interactief beleid’ in drie fasen uiteenvalt, en wel simpelweg in een begin, een midden en een eind. Elk van die fasen wordt gekenmerkt door een kenmerkende samenstelling van betekenis en organisatie. In het begin waren zowel het netwerk als de taal van pleitbezorgers diffuus. Enkele wetenschappers, consultants en ambtenaren gebruikten woorden, vertelden verhalen en verleenden betekenissen die alleen achteraf met de geschiedenis van interactief beleid in verband zijn te brengen. De discursieve structuur van interactief beleid zag er toen uit als losse draadjes, verspreid over een groot terrein. In de loop van de eerste fase raakten steeds meer van die draadjes verknoopt rond het begrip interactief beleid, waardoor de zeggingskracht van het begrip sterk toenam. In de middenfase groeiden de betekenissen en contacten tussen pleitbezorgers uit. Hierbij past het beeld van een kabel: interactief beleid werd een herkenbaar begrip met een grote schare gebruikers die nauwe contacten met elkaar onderhielden. De derde en laatste fase ging in toen de betekenisverschillen tussen de draadjes in de kabel spanningen begonnen op te roepen. De discursieve structuur van de kabel viel uiteen in verscheidene dunnere touwen: netwerken van pleitbezorgers rond enkele thema’s die deel uitmaakten van of voortkwamen uit het verhaal van interactief beleid.

De drie navolgende subparagrafen beschrijven achtereenvolgens de beginfase, de middenfase en de eindfase van deze geschiedenis van de structuratie van interactief beleid. De organisatorische en semantische structuren worden telkens in verband gebracht met elkaar en met andere factoren van sociale bewegingen, zoals doelen en strategieën van pleitbezorgers, de hulpbronnen van hun organisaties, de omringende ‘structuur van politieke mogelijkheden’, en de bereikte resultaten. De grenzen tussen de verschillende fasen zijn niet heel nauw aan jaartallen te verbinden. Dat komt niet zozeer doordat de fasen elkaar in de tijd zouden overlappen. De oorzaak is vooral gelegen in het feit dat de faseovergangen in verschillende contexten - zoals wetenschappelijk onderzoek, lokaal bestuur, rijksdepartementen, maatschappelijk middenveld en organisatieadvies - niet altijd tegelijkertijd hebben plaatsgevonden.

### 5.3.1 De pioniers

De geschiedenis van interactief beleid begon, volgens een van de initiatiefnemers, ergens in de eerste helft van de jaren negentig:

[...] dat was wel de tijd dat er zeg maar gezocht werd naar andere manieren van opereren. Zonder dat die kreet interactief beleid toen als zodanig gebruikt werd. En sinds die tijd is er, in mijn beeld is er van alles gebeurd, zowel praktisch, in projecten, als af en toe stukjes in kranten - ik denk in '94, '93, '94, '95, [...] - over het belang van op een andere

manier opereren, op een andere manier sturen. Maar overal, in mijn beeld, werden in die tijd, op allerlei plaatsen, min of meer bottom up, grass roots - en dan niet zozeer door individuele burgers, maar meer door individuele ambtenaren, individuele wetenschappers, individuele mensen die hiermee bezig waren - dingen gestart; die zich later min of meer uitkristalliseerden in wat je een beweging zou kunnen noemen richting interactief beleid.

Wat hij een beweging richting interactief beleid noemt, kent derhalve vele vaders en moeders, werkzaam in verschillende organisaties en sectoren. En aan hun initiatieven vooraf gingen nog de activiteiten en ideeën van de vele grootouders van de gedachten die later samen het verhaal van interactief beleid zouden gaan vormen. Een aantal van die gedachten is al behandeld in Hoofdstuk 1, bij de bespreking van de normatieve, optimistische en pessimistische varianten op het standaard verhaal van interactief beleid. In deze paragraaf worden deze en andere teksten in hun tijd en in een bredere context geplaatst.

### *Draadjes en knopen: het ontstaan van het verhaal van interactief beleid*

In de beginfase vormden de gedachten achter en rond interactief beleid nog geen gedeeld verhaal. Veeleer zijn ze te kenschetsen als draadjes van betekenis; losse, verspreide begrippen, ideeën en betekenissen die pas later met elkaar verweven zouden raken. Alleen achteraf gezien zijn de draadjes van betekenis te identificeren waaruit in de loop der jaren het verhaal van interactief beleid ontstond. Eén gedachte speelde een centrale rol in alle draadjes, en bond deze ook: de gedachte dat niet alleen de overheid, maar ook andere organisaties en individuen bijdragen aan de besturing van de samenleving. In 1988 bracht de Rotterdamse hoogleraar Kooiman deze gedachte in verband met de begrippen interactie en wisselwerking (Kooiman 1988). Het vermogen om te besturen ligt volgens hem niet bij de overheid, of bij een of meer andere actoren, maar op het niveau van de grotendeels oncontroleerbare wisselwerkingen tussen verschillende mensen en organisaties. Kooiman positioneerde zijn werk als een aanvulling op het vakgebied van de bestuurskunde: meer aandacht voor deze wisselwerkingen zou een beter begrip geven van bestuur en beleid dan het destijds dominante bestuurskundige model van een rationele overheid in een maakbare samenleving (Kooiman 1988: v, Godfroij 1993: 36-39). Kooiman adresseerde zijn boek dan ook niet aan bestuurders of ambtenaren, maar aan “een ieder die bij het bestuur in de publieke of private sector betrokken is, of zich daarop voorbereidt” (Kooiman 1988: flaptekst). Die adressering duidt meteen al de eerste rol van zijn interactieve rollenstelsel aan: alle mensen en organisaties die betrokken zijn bij planning, beleid of bestuur zijn “participanten” of “maatschappelijk-politieke bestuurders”. Binnen die overkoepelende rol hanteert Kooiman een ‘ouderwets’ rollenstelsel van institutioneel gegronde rollen: bestuurders, ambtenaren, maatschappelijke organisaties, individuele burgers, kiezers, et cetera. Als participanten dragen zij alle bij aan de besturing van de samenleving, maar ieder handelt daarbij vanuit de eigen rol (Kooiman 1988: 39).

In hetzelfde jaar verscheen voor het eerst een publicatie met daarin de term interactief beleid, of eigenlijk de term “interactieve beleidsbepaling” (Van Grootveld 1988):

Binnen het Directoraat-Generaal voor de Milieuhygiëne is in 1986 een nieuwe methode ontwikkeld voor beleidsbepaling. De methode staat bekend onder de naam IBIS, hetgeen staat voor: Interactieve Beleidsbepaling en Implementatie Strategiemethode. IBIS is ontwikkeld omdat de conventionele methode van beleidsbepaling als belangrijkste na-



deel kent het moeizaam verkrijgen van consensus over aangedragen oplossingen voor gesignaleerde complexe problemen. [...] Dit zijn met name problemen waarbij organisaties betrokken zijn met heel verschillende belangen. Voor het oplossen van dergelijke problemen worden de vertegenwoordigers van deze organisaties in een groep gebracht zodat interactie mogelijk wordt.

Deze publicatie verscheen als hoofdstuk in een boek over nieuwe instrumenten voor het milieubeleid (Bezemer et al. 1988). Zo raakte onder meer de “instrumententheorie” - met name ten behoeve van het milieubeleid opgesteld - verbonden met de geschiedenis van interactief beleid (Bressers en Klok 1987). Aangezien Allen Hickling als adviseur intensief betrokken was bij het project IBIS, verknoopte deze publicatie bovendien de “strategische keuzebenadering” - ontwikkeld in het kader van de planologie -, aan interactief beleid (Hickling et al. 1976, zie ook paragraaf 1.3). Anders dan Kooiman zagen Van Grootveld, Bezemer et al. en Hickling et al. interacties tussen bestuurders en betrokkenen bij beleidsontwikkeling in de eerste plaats als een instrument om “goede beslissingen” te nemen en zo problemen op te lossen en beleidsdoelen te bereiken (Hickling et al. 1976: 13). Hun benadering draait om het organiseren van beleidskeuzes in een cyclisch proces, dat ze weergeven met behulp van technisch aandoende schema's en tabellen. Bij die beleidskeuzes zijn verschillende soorten onzekerheden aan de orde, die samenwerking met anderen noodzakelijk maken: “Daarom is interactief werken een van de sleutelprincipes van IBIS” (Van Grootveld 1988: 53).

Daarmee kwamen tevens de eerste aspecten van de tweede rol bij interactief beleid - de procesmanager - in beeld. Naast een projectleider, een secretaris en de deelnemende Van Grootveld speciale taken toe aan de rol van facilitator in het groepsproces bij interactieve beleidsbepaling: “zorgen voor het interactief opereren van de groep, het synergetisch effect en het communiceren in de groep” (Van Grootveld 1988: 55-56). Net als bij Kooiman bleef het bestaande rollenstelsel rond overheid en burgers verder in hoofdzaak intact. De deelnemers “worden uitgenodigd vanwege hun inhoudelijke kennis en/of vanwege hun betrokkenheid bij de problematiek. [...] Van belang is voorts dat de deelnemers over voldoende mandaat beschikken om een zo hoog mogelijke voortgang te kunnen boeken” (ibidem: 56). Aan het eind van zijn hoofdstuk concludeert Van Grootveld dat “[...] met IBIS goede resultaten kunnen worden behaald. Door een projectmatige aanpak, goede voorbereiding, intensieve communicatie, kunt U een beleidsproduct op maat bereiken” (1988: 57).

Een derde verknoping ontstond toen het begrip interactief besturen in relatie werd gebracht met het idee van ‘besturen in netwerken’ (o.a. door Teisman 1992: 270, Godfroy 1993: 44). Ook dit discursieve draadje huldigt het uitgangspunt dat de overheid niet alléén stuurt, maar het voegt daar nadrukkelijk twee gedachten aan toe. Dat is ten eerste de gedachte dat de wisselwerking tussen overheid en samenleving een nieuw of in ieder geval recent snel toenemend verschijnsel is, en ten tweede dat die wisselwerking gemanaged kan en moet worden (De Bruijn et al. 1993: 11):

Individueel, groepen en organisaties zijn steeds minder in staat de problemen waarmee zij worden geconfronteerd op eigen kracht op te lossen. De interacties die actoren onder invloed van deze interdependenties met elkaar aangaan, leiden op den duur tot het ontstaan van beleidsnetwerken: min of meer stabiele patronen van relaties tussen actoren rond bepaalde beleidsproblemen of beleidsprogramma's. Op tal van beleidsterreinen en bestuurlijke niveaus worden dergelijke netwerken aangetroffen. De aanpak van nieuwe beleids-

problemen vergt veelal de beïnvloeding van het functioneren van deze netwerken. Soms is zelfs de herstructurering van beleidsnetwerken nodig.

Aan dit idee van besturen in netwerken ging een lange traditie van onderzoek naar beleidsnetwerken vooraf (Hanf en Scharpf 1978, Godfroy 1981, Baaijens 1988). Deze auteurs hadden net als Kooiman op wetenschappelijke gronden kritiek op de veronachtzaming van de sturende rol en activiteiten van niet-overheden in bestuurskundig onderzoek.

Vanaf het eind van de jaren tachtig werd deze descriptieve oriëntatie op beleidsnetwerken aangevuld met een prescriptief perspectief op het verschijnsel. Verscheidene auteurs betoogden dat beleidsnetwerken teveel als belemmering voor het bereiken van beleidsdoelen gezien werden, en begonnen ze te beschrijven als mogelijke aangrijpingspunten voor doelgericht (overheids)handelen (Glasbergen 1989, Hufen en Ringeling 1990, Kickert 1991, In 't Veld et al. 1991, De Bruijn en Ten Heuvelhof 1992, Klijn et al. 1993). Pogingen om “de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust [...] te beïnvloeden” noemden ze ‘netwerkmanagement’ (De Bruijn et al. 1993: 23). Op methodisch vlak werd netwerkmanagement minder pragmatisch, technisch en concreet in beeld gebracht dan de strategische keuzebenadering en IBIS. Wel zijn veel overheidsprojecten en beleidsvelden, bijvoorbeeld het ROM-beleid, beschreven als praktijkvoorbeelden van netwerksturing (Glasbergen en Driessen 1993). Zo werd opnieuw de tweede, begeleidende rol van het interactieve stelsel in het leven geroepen: de netwerkmanager (Termeer 1993a: 120):

In principe leveren alle betrokken actoren een bijdrage aan de veranderingsprocessen in netwerken. Daarmee kan men nog niet alle actoren bestempelen als manager. Een manager is een actor, aan wie de taak van management is toegewezen of die deze taak op zich heeft genomen. Een manager is bewust bezig met het scheppen van condities voor processen van interacties. Bij blokkades treedt hij interveniërend op. De taak van manager is niet voorbehouden aan een overheidsactor of aan een actor die hoog in de hiërarchie staat. In principe kunnen alle actoren deze taak op zich nemen.

De aandacht van de netwerkonderzoekers ging ondertussen vooral uit naar de rol van de overheid. Ze brachten niet zozeer de sturende activiteiten van burgers en andere maatschappelijke partijen in beeld, maar legden de nadruk op de afnemende macht en toenemende afhankelijkheid van overheden. Ondanks hun “pluricentrische perspectief” beschreven de netwerkonderzoekers het management van netwerken doorgaans als een vorm van overheidssturing. De adressant van hun teksten was meestal toch ‘de overheid’, het doel een effectieve realisatie van beleidsdoelen (Teisman 1992: 267-280, Driessen et al. 1995: 106). Onder andere Godfroy hekelde deze prescriptieve, op effectiviteit gerichte toepassing van het descriptieve kader van Kooiman, omdat daarmee via de achterdeur opnieuw het abusievelijke idee van “een sturende overheid als meest dominante sturende actor wordt geïntroduceerd” en de “andere actoren worden aangeduid als ‘te sturen actoren’” (1993: 39, zie ook Nelissen 1993: 175). In plaats van deze “hiërarchisch-instrumentele benadering van netwerksturing” prefereerde hij een “interactieve theorie”. Die theorie schrijft sturing niet weer ten onrechte toe aan een of meer dominante individuen of organisaties, maar veronderstelt het daar waar het in een netwerk ligt: in de relaties en interacties *tussen* de “deelnemende actoren” (ibidem: 44-45).

Een vierde en laatste relevante verknoping ontstond enkele jaren later, toen aan die voorkeur voor een interactieve benadering van netwerksturing - bij Godfroj een kwestie van wetenschappelijke kwaliteit - een bredere, maatschappelijk georiënteerde, normatieve betekenis werd toegekend. Deze nieuwe normatieve interpretatie van het begrip interactief beleid is in aanzet reeds te herkennen in de conclusies van de bundel waarin het hoofdstuk van Godfroj verscheen (De Bruijn et al. 1993: 192):

In een interactief perspectief gaat het bij netwerkmanagement vooral om het bevorderen van samenwerking en het vermijden van loopgravenoorlogen. De netwerkmanager is vooral bemiddelaar en facilitator. Maatstaven als effectiviteit en efficiency worden in deze optiek ingeruild voor criteria zoals bevredigend beleid, consensus, legitimiteit en openheid.

Maar pas door het expliciet te presenteren als een vorm van bestuurlijke en democratische vernieuwing werd het standaard verhaal van interactief beleid daadwerkelijk voltooid (Roobeek 1995, Kalk 1996, Enthoven en De Rooij 1996). Door deze verknoping met het thema democratisering werd opnieuw een heel corpus van teksten over beleid en politiek met het verhaal van interactief beleid verbonden. Kalk zag het bijvoorbeeld als een "logisch vervolg van sociale vernieuwing", en legde een relatie met de in de jaren '70 geïnstitutionaliseerde inspraak (ibidem: 138 en 141). Verder koppelde hij het aan het begrip 'co-productie' van Tops, die al publiceerde over bestuurlijke vernieuwing bij gemeenten naar aanleiding van de tegenvallende verkiezingsopkomsten bij de lokale verkiezingen van 1990 (Tops et al. 1991, Tops en Depla 1992, Tops et al. 1993). Enthoven en De Rooij noemden hun project een opvolger van het werk van de commissie Deetman voor bestuurlijke vernieuwing (1996, Cie. Deetman 1990). Met deze verbindingen kregen voor het eerst begrippen als 'de burger' en 'de kloof tussen burger en politiek' een centrale plaats in teksten over interactief beleid (Roobeek 1995: 53, Pröpper en Ter Braak 1996). Dit verbond de geschiedenis van interactief beleid bijvoorbeeld ook met het thema 'actief burgerschap', dat vooral door Van Gunsteren op de agenda was gezet (Van Gunsteren 1992, zie ook Thewissen en Klootwijk 1992).

Overigens namen de democratische en bestuurlijke vernieuwers in hun benadering van interactief beleid de rol van de manager van netwerken onverkort over van de netwerkbenadering (Roobeek 1995, Kalk 1996: 146, Pröpper en Steenbeek 1999, Edelenbos 2000). Daarmee werd de procesmanager definitief de voornaamste adressant van het standaard verhaal van interactief beleid (Pröpper en Steenbeek 1999: 10-11). Dat is opvallend, aangezien Godfroj met het begrip interactief juist wilde aangeven dat sturing en coördinatie in netwerken ligt en aan geen enkele persoon of organisatie kan worden toegeschreven. De nieuwe, democratische interpretatie was in feite een complete omkering van de betekenis die Kooiman aan interactieve besturing gaf. Terwijl de laatste, vanuit een kritisch perspectief op de bestuurskunde, de aandacht vestigde op de feitelijke rol van burgers in de besturing van de samenleving, werd die in de democratische interpretatie juist gebagatelliseerd en ontkend (Kalk 1996, Edelenbos en Monnikhof 1998a: 11). Met de democratische belofte was het verhaal van interactief beleid een felle kritiek geworden op "de negentiende-eeuwse traditie van 'top-down' besturen" die nog springlevend zou zijn (Edelenbos en Monnikhof 1998a: 12). De netwerkbenadering en de strategische keuzebenadering hadden nog hoofdzakelijk een optimistisch perspectief: intensivering van interacties tussen overheid en samenleving was in hun optiek het onvermijdelijke gevolg van toenemende afhankelijkheden. Volgens de be-

stuurlijke vernieuwers was die interactie echter zo goed als afwezig, en daarom zou die door bestuurders, ambtenaren en/of procesmanagers moeten worden geïnitieerd, gestimuleerd, georganiseerd, beheerd en begeleid. Deze laatste verknoping zorgde er zo voor dat elementen uit de eerdere kritische en optimistische verhalen over interactie werden opgenomen in een hoofdzakelijk normatief verhaal over interactief beleid. Het nieuwe ideaal was om zo veel mogelijk burgers te betrekken in een warme, intensieve communicatie met de overheid (Roobeek 1995, Kalk 1996: 149, Bovens et al. 1995, Pröpper en Ter Braak 1996, Monsma en Schalzo 1996, Edelenbos en Monnikhof 1998a: 35).<sup>33</sup>

Deze laatste betekenisverandering van het begrip interactief beleid was echter geen volledige omslag, maar een aanvulling op de betekenis die de netwerkdenkers en de planologen van de strategische keuzebenadering er aan verleenden. Mede dankzij de centrale rol die de bestuurlijke vernieuwers voor de procesmanager zagen, bleven naast de nieuwe democratische betekenis ook de noties van effectiviteit en instrumentaliteit aan het begrip kleven, maar nu met een nieuwe, normatieve connotatie. Ook het idee dat interactie tussen overheid en samenleving iets nieuws is, was reeds aangebracht door de netwerkonderzoekers. Het nieuwe van het boek van Kooiman was dat hij de aandacht vestigde op iets dat er altijd al geweest was: interacties tussen overheid en burgers. De netwerkdenkers en de democratische vernieuwers daarentegen, presenteerden (in toenemende mate) die interacties zélf als iets nieuws. Het plot in hun teksten begint met een gebeurtenis of observatie die laat zien dat de overheid, die gewend was als een alleenheerser de samenleving te besturen, dat vrij plotseling niet meer kan of zou mogen doen. Het verhaal van interactief beleid werd het verhaal van een omslag. Juist die combinatie van betekenissen, de verknoping van de draadjes effectiviteit en democratisering, bleek het begrip een enorme aantrekkingskracht te geven.

De verbinding van de voorheen toch vaak contraire betekenissen gaf interactief beleid een revolutionair elan. Als draadjes van betekenis los van elkaar - interactie als effectief instrument, interactie als voorwaarde voor democratische verhoudingen - voegden ze weinig toe aan het bestaande discursieve repertoire, in verbinding leverden ze duidelijk wel een nieuw en overtuigend verhaal op. Eerdere teksten, personen, projecten, initiatieven en activiteiten die met die draadjes verbonden waren, werden met terugwerkende kracht herkenbaar als voorgangers en pioniers van interactief beleid. Later zou blijken dat dit verhaal, naast bestuurskundigen, met name consultants en ambtenaren op het middenniveau aansprak. Juist bij hen wekte het de indruk dat ze met interactief beleid op democratische wijze beleidsdoelen sneller en beter konden realiseren, en daarmee tegelijkertijd effectief aan democratisering konden bijdragen.

---

<sup>33</sup> Het werk van Kooiman heeft sindsdien eigenlijk geen rol van betekenis meer gespeeld in de geschiedenis van interactief beleid in Nederland, hooguit indirect via de internationale literatuur over 'governance' (Mayntz 1998, Van Tatenhove et al. 2000: 35, Newman 2001: 14-16).

*Broedplaatsen voor het verhaal van interactief beleid*

Hoewel gemeentelijke overheden duidelijk eerder begonnen met nieuwe experimenten rond burgerparticipatie dan het rijk (Veldboer 1996, Tops et al. 1991, Tops et al. 1996), werden de eerste min of meer bestendige organisaties van pleitbezorgers voor interactief beleid opgericht binnen ministeriële departementen. Respondenten wezen meestal het project Infralab van het ministerie van Verkeer en Waterstaat aan als het belangrijkste voorbeeldproject voor interactief beleid. Ad de Rooij, de initiator en leider van dat project, beschouwden ze algemeen als de eerste, bijna archetypische procesmetseelaar, en blijvend middelpunt van het netwerk. Niet alleen het ministerie Verkeer en Waterstaat was een broedplaats voor interactief beleid, de rijksoverheid was in het algemeen een vruchtbare omgeving voor organisaties van procesmetselaars. Binnen het ministerie van VROM draaide men in de periode 1997-1999 het Projectbureau Pegasus. LNV kende na de publicatie *Sturing op maat* (Baerselman en Kusiak 1994) het Bureau Strategische Beleidsvorming. En bij Verkeer & Waterstaat werd Infralab nog in deze beginfase opgevolgd door Infraplan. De doelen en strategieën van de medewerkers en betrokkenen bij deze verschillende projectachtige organisaties kwamen sterk overeen: het stimuleren van een interactieve aanpak binnen het eigen departement door ermee te experimenteren in concrete planningsprojecten. De aard van hun strategieën liep wel wat uiteen. Vooral de medewerkers en onderzoekers van de projecten bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat hebben van meet af aan bewust veel aandacht gegenereerd (o.a. Enthoven & De Rooij 1996; Rijkswaterstaat 1996, 1997a, b, c, d, e; Pel en Verbart 1997, Teisman 1992). De publiciteit rond Pegasus kwam iets later op gang, wellicht omdat het project ook later begon (Meuleman 1998, Projectbureau Pegasus 1998, Hauwert 1998, Meuleman 2003: 19). De inschatting van de projectleider bij LNV was daarentegen dat ze de stimulering van interactief beleid binnen dat ministerie beter wat omzichtiger kon aanpakken, en zonder het begrip zelf al te expliciet te gebruiken.

Indirect hebben ook gemeenten wel degelijk bijgedragen aan de organisatorische structuur van de procesmetselaars. Uit het stuk hierboven blijkt al, dat van het begin af aan steeds uitwisseling heeft plaatsgevonden tussen wetenschappelijke publicaties en experimentele projecten van overheden, waaronder veel lokale projecten. Dergelijke projecten fungeerden mede als inspiratiebron en voedingsbodem voor de vorming van nieuwe organisaties en verbanden in de academische wereld en in de wereld van beleids- en organisatieadvies. Vooral academici bevonden zich in die tijd in een zeer gunstige 'structuur van politieke mogelijkheden'. Ongeveer tegelijk met de experimenten met bestuurlijke vernieuwing en burgerparticipatie werden aan verschillende Nederlandse universiteiten vakgroepen bestuurskunde en milieukunde<sup>34</sup> opgericht - mede als gevolg van een snel groeiende aandacht voor de milieuproblematiek. Bij bestuurskunde in Tilburg werd onder leiding van Tops vanaf 1990 gewerkt aan het onderzoeksprogramma Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing, wat veel empirisch onderzoek omvatte, vaak in opdracht van gemeenten zelf. Daarbij betroffen publicaties aanvankelijk nog een analyse van de verhoudingen tussen lokaal bestuur en burgers (Tops 1991). Al

<sup>34</sup> In de meeste sociaal-wetenschappelijke milieukundige onderzoeksprogramma's heeft een bestuurskundige en beleidsgerichte insteek vrij snel de overhand gekregen (Broekhans 2003: 222).

snel echter werden lokale participatieve experimenten zijn hoofdthema (o.a. Tops 1995, Tops et al. 1993, 1996). Eerst muntte hij daartoe de term “co-productie”, maar rond de eeuwwisseling nam ook Tops het begrip interactief beleid over (Tops et al. 1999).

In Rotterdam startte een grote groep promovendi tegelijkertijd aan hun promotieonderzoek bij Bestuurskunde. Geïnspireerd door onder andere In 't Veld en Ringeling vonden ze elkaar in een afkeer van wat ze monocentrisme of top-down sturing noemden. De cruciale omslag in hun denken was, als hierboven reeds gesteld, dat beleidsnetwerken niet langer als obstakel voor de implementatie van beleid moesten worden gezien, maar als een aangrijpingspunt voor netwerkmanagement (Klijn et al. 1993, zie ook Glasbergen 1989). Voor hun alternatief gebruikten ze allerlei termen, zoals polycentrische sturing, autopoïese, bottom up benadering, netwerksturing en configuratiemanagement. De tijd was er rijp voor, de bestuurlijke praktijk was zowel een veld om onderzoek in te doen als een bron van financiële middelen en van inspiratie, zoals één van hen vertelt:

Maar dat was ook gewoon de opkomst van een nieuwe vakgroep met heel veel geld. Dus we hadden heel veel, een hele grote groep aio's. En we hadden ook allemaal heel veel geld, want we deden ontzettend veel opdrachtonderzoek. Dus we konden ook heel veel doen.

Tussen 1992 en 1994 kwamen hun proefschriften in serie uit, en daarvoor leverden ze reeds vele gezamenlijke publicaties over dat thema af.<sup>35</sup> In de jaren daarna gebruikten ze steeds vaker het begrip interactief beleid in hun publicaties (Termeer 1997). Ook aan andere universiteiten, zoals die van Delft, Twente, Nijmegen en Utrecht, nam het bestuurskundig en milieukundig onderzoek aan het begin van de jaren '90 snel in omvang toe. Alom leefde veel interesse voor ‘nieuwe sturingsconcepten’ onder onderzoekers (Godfroj en Nelissen 1993, Glasbergen en Driessen 1993, Bekkers 1993, Kuypers et al. 1993, Driessen et al. 1995, Roobeek 1995, Van Tatenhove en Leroy 1995, Voogd en Woltjer 1995, Coenen et al. 1998a). Vanuit Wageningen kwamen verwante publicaties, maar dan meestal rond het thema zelfsturing (zie ook Eijlander et al. 1993). In 1990 had Van Dijk, werkzaam aan de Landbouwuniversiteit en tevens directeur van de Nationale Coöperatieve Raad, het concept van de milieucoöperatie bedacht: “een vereniging of coöperatieve organisatie van agrariërs die het initiatief neemt om het beheer van milieu, natuur en landschap als essentieel onderdeel van het productieproces in de bedrijfsvoering te integreren en daar gezamenlijk verantwoordelijkheid voor neemt” (Hees et al. 1994: 2, zie ook Van Dijk 1990, Mighels en Hagelaar 1994, Aarts en Van Woerkum 1995, Horlings 1996). Gedurende korte tijd woedde een kleine discussie tussen de aanhangers van netwerksturing en van zelfsturing over de invloed van boeren op het landbouwbeleid (Van der Arend 1997). Interactief beleid zou met zijn dubbele betekenis voor een verzoening tussen beide begrippen kunnen hebben gezorgd. Wageningse onderzoekers bleven publiceren over milieucoöperaties, maar daarnaast ook over inter-

---

<sup>35</sup> Zie publicaties van onder meer E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, G.R. Teisman, C.J.A.M. Termeer, L. Schaap en M.J. van Twist, en ook van W.J.M. Kickert, J.A. de Bruijn en E.F. Ten Heuvelhof, vanaf ongeveer 1990.

actief beleid (Van Woerkum 1997, Renting en Van der Ploeg 2001, Van Woerkum en Aarts 2002, Eshuis 2006).

Departementale projectorganisaties als Infralab, Infraplan, Pegasus en Bureau Strategische Beleidsvorming verzorgden zelf advisering en procesbegeleiding bij interactieve projecten, maar vaak schakelden ze ook externe adviseurs in. En ook lagere overheden konden wel advies en praktische ondersteuning gebruiken. Zo ontstond rond interactief beleid gaandeweg een markt voor advies en begeleiding, waar steeds meer bedrijven brood in begonnen te zien. Zelf droegen consultants ook bij aan het creëren van die markt:

Ik heb toen met vrienden [dit bureau] opgericht en ben eigenlijk andersom gaan werken: een focus op het maatschappelijke [...]. Andersom gaan werken in de zin van niet meer eerst naar burgers toe van: heeft u ideeën en dan geleiden wij die door naar overheden, maar veel meer naar overheden met de boodschap van: goh het is verstandig om in deze tijd gebruik te maken van de ideeën, ervaringskennis, behoeftes, visies van burgers, want dat heeft twee voordelen. Eén: soms zit er meer kennis, lokale kennis, praktische kennis, die je anders niet naar boven haalt en daardoor kan de kwaliteit van je plannen beter worden. En twee: door zó te opereren en mensen in een vroeg stadium te betrekken bij nieuw beleid en bij nieuwe plannen, ontwikkelt zich werkendeweg, als je het goed en in-teger doet, een draagvlak voor plannen, en kan het ook de legitimiteit van beleid vergroten. Nou dat was heel globaal de move, de switch die we toen gemaakt hebben, en eh ja, in de afgelopen tien jaar zijn we bij allerlei projecten betrokken geweest. En per jaar waren dat, nou in de eerste jaren waren dat misschien tien of vijftien, en inmiddels zijn dat er een stuk of vijftig per jaar.

Anders dan dit nieuwe bureau, waren de spelers op die markt aanvankelijk voornamelijk reeds bestaande organisaties. De omgang van deze bureaus met interactief beleid lag ergens op het snijvlak van min of meer commerciële consultancy en maatschappelijk engagement. De mensen van het Instituut voor Publiek en Politiek, het Instituut voor Maatschappelijke Innovatie, Adviesbureau de Beuk, Klinkers Public Policy Consultants, Partners+Pröpfer, en de B&A groep: allemaal toonden ze - in uiteenlopende mate - een gedrevenheid voor bestuurlijke vernieuwing, democratisering en het realiseren van betere oplossingen voor maatschappelijke problemen. Maar interactief beleid was voor allemaal eveneens een bron van inkomsten. In de communicatie naar buiten trachtten de bureaus interactief beleid te stimuleren, en tegelijk hun eigen rol daarbij naar voren te schuiven (Adviesbureau De Beuk 1998):

Interactieve beleidsvorming is toepasbaar op vrijwel alle beleidsterreinen. Veel gebeurt er al op het gebied van ruimtelijke ordening, infrastructuur en milieu. Maar ook de toekomst van een stad en sociale kwesties als de multiculturele samenleving kunnen interactief worden aangepakt. Kenmerkend is dat het vaak over problemen gaat die de co-productie behoeven van meerdere partijen of beleidsterreinen. De Beuk wordt ingeschakeld voor het organiseren van deze interactieprocessen. Onze opvatting: "Interactieve beleidsvorming is geen kwestie van een aantal mensen met elkaar laten discussiëren. Essentieel is de aanwezigheid van een onafhankelijk procesbegeleider met ervaring. Deze persoon moet een effectief en transparant proces kunnen organiseren. Procesarchitectuur is een professie."

Deze semi-commerciële procesmetzelende organisaties waren niet zoals gevestigde belangenorganisaties georganiseerd rond inhoudelijke thema's. Ze presenteerden zich als pleitbezorgers van een opener overheid en een participatieve democratie op alle beleidsterreinen, onder andere door te schrijven over hun ervaringen in projecten (Boi-

ten 1996, Enthoven 1996, Enthoven en De Rooij 1996, Van Rooy 1997, Veldboer 1997, Pröpper en Steenbeek 1998, Edelenbos en Monnikhof 1998a, Soeterbroek en Tom 1998 en 1999, Klinkers 2002).

De adviesbureaus, departementale projectgroepen en academische onderzoeksgroepen waren broedplaatsen voor het verhaal van interactief beleid, en vormden zo samen de basale organisatorische structuur van de procesmetselaars in deze fase. Binnen een tijdspanne van enkele jaren creëerden ze gezamenlijk een ware golf van activiteit en publiciteit rond wat door het verknopen van betekenisdraadjes een en hetzelfde thema was geworden: interactief beleid.

#### *De eerste contacten tussen pleitbezorgers*

Vanaf begin jaren '90 ontstonden tevens, rond interactieve projecten, maar bijvoorbeeld ook tijdens congressen, de eerste contacten tussen procesmetselaars uit verschillende organisaties en sectoren. Die contacten versterkten het revolutionair elan. Ze gaven procesmetselaars het gevoel dat er écht iets aan de hand was, dat hun activiteiten in en voor hun eigen organisaties konden gaan bijdragen aan bredere, belangrijke veranderingen. Een procesmetselaar van een maatschappelijk geëngageerd adviesbureau antwoordde op de vraag naar of hij nog wist hoe hij een ontmoeting met een ambtenaar uit die tijd had ervaren:

Ja. Ja, ja, leuk, spannend, intrigerend, [...] dat er zeg maar iets gaande was in het openbaar bestuur wat [...] nauw aansloot bij de dingen waar ik of wij mee bezig waren, dat is natuurlijk spannend. En die aha-erlebnis, of dat intrigerende, dat heb ik in zekere zin vanaf het begin wel in den brede gehad, van het moment dat je met die bril en perceptie naar de wereld kijkt, dan zijn er heel veel mogelijke aanknopingspunten en dan zie je heel veel bewegingen die op zich interessant zijn. Wat ik net zei [...] daar had ik ook wel het idee van jeetje, daar gaat nu iets doorbreken en dat is wel altijd het gevoel geweest dat ik tijdenlang gehad heb, waar ik bijna een dramatisch omslaggevoel bij gehad heb [...].

Ook een motie van Tweede Kamerlid Willems in december 1993 droeg voor hem aan dat revolutionaire gevoel bij.

Het loont de moeite om een vrij lang stuk uit een boek van een andere consultant in zijn geheel te citeren (Klinkers 2002: 21-22), omdat daarin niet alleen de tekst van deze motie Willems zelf staat, maar hij ook de betekenis van een dergelijke hulpbron voor hem als procesmetselaar benadrukt:

Wat is de politieke titel van deze soort beleidsontwikkeling?

De ontwikkeling van interactief beleid maken heeft begin jaren negentig een politiek culminatiepunt gekregen. Begin jaren negentig heeft de Tweede Kamer, aangevoerd door de commissie-Deetman (als voorzitter van de Kamer) een fundamenteel debat gevoerd over de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. De Kamer heeft in dat kader - Kamerbreed - de volgende motie van het Kamerlid Willems aangenomen [TK, vergaderjaar 1993-1994, 21427, nr.90]:

*'De Kamer,*

*gehoord de beraadslaging:*

*constaterende, dat de Bijzondere Commissie Vraagpunten is ingesteld om de relatie tussen kiezer en gekozene en burger en bestuur nader te onderzoeken;*

*overwegende, dat de betrokkenheid van burgers in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling een verhoging van de kwaliteit van het overheidsbeleid kan bewerkstelligen;*



*verzoekt de regering te experimenteren met het op diverse wijzen voorleggen van maatschappelijke problemen en beleidsvoornemens aan burgers, dan wel anderszins in het beginstadium van beleidsontwikkeling een raadplegende en inventariserende interactie met de burger te bewerkstelligen, en gaat over tot de orde van de dag.'*

Wellicht zegt u: 'En wat dan nog, hoe belangrijk moeten wij dit vinden?' Uiteraard weet nauwelijks iemand van het bestaan van deze motie, ingediend door een Kamerlid uit een hele kleine partij, en die alweer uit de Kamer vertrokken is. Ook het feit dat het Kamerbreed is aangenomen zal nauwelijks indruk maken. De motie is allang weer vergeten. Behalve dan door mij. Als je vanaf het midden van de jaren zeventig bezig bent met het leggen van de grondslagen van een bruikbare theorie voor het betrekken van mensen van buiten bij de besluitvorming, dan is het een plezierige constatering als het parlement een moment vindt om in zijn eigen woorden en binnen de dan heersende context vast te stellen dat het betrekken van burgers bij besluitvorming goed en verstandig is. Dus, wat mij betreft steunt interactief beleid maken vanaf 1993 op een politieke titel, en ontleent het zijn legitimatie aan een besluit van ons hoogste politieke gezagsorgaan.

Al viel het bijna niemand op, zo was ook de Tweede Kamer al vroeg betrokken bij de geschiedenis van interactief beleid.

#### *Doelen, strategieën en hulpbronnen in context*

In de beginfase was zeker nog geen sprake van een brede sociale beweging van procesmetselaars. Wel begonnen mensen, die op verschillende plekken op min of meer dezelfde manier bezig waren met het actief stimuleren van interactief beleid en aanverwante concepten, elkaar te leren kennen. In deze fase was agenderen van interactief beleid het voornaamste doel, en de strategie die daartoe voornamelijk werd gehanteerd was het initiëren van experimentele projecten en het publiceren daarover. De gunstige economische omstandigheden gaven daartoe gelegenheid. De ministeries hadden ruimschoots geld beschikbaar voor experimenten. Bovendien kregen vooral de groene, ruimtelijke departementen grote budgetten uit de aardgasbaten (de zogenaamde ICES-gelden) voor het uitvoeren van grote projecten, die daarmee zowel financiële middelen genereerden als een enorme bron voor experimenten en empirisch materiaal voor onderzoek vormden. Onderzoekers, procesbegeleiders en adviseurs wilden graag aan die experimenten meewerken en erover publiceren. Een andere gunstige omstandigheid is het gevoel van crisis geweest dat rond het openbaar bestuur en de politiek hing (Tops et al. 1991). Het gevoel bij te dragen aan een belangrijke verandering, kan in deze fase een belangrijke hulpbron zijn geweest voor de beweging-in-ontwikkeling, omdat het mensen stimuleerde zich daarbij aan te sluiten en met elkaar contact te houden.

#### *Resultaten*

De procesmetselaars slaagden er in deze fase in om interactief beleid op de bestuurlijke en bestuurskundige agenda te plaatsen. In de tweede helft van de jaren '90 ontstond het standaard verhaal van interactief beleid als iets waar overheden voor zouden moeten kiezen en dat procesmanagers effectief kunnen organiseren. Deze bundeling van betekenissen maakt een bundeling van initiatieven mogelijk: aanhangers van de verschillende draadjes gaan elkaar herkennen als pleitbezorgers voor hetzelfde idee. Het ministerie van V&W en Rijkswaterstaat stalen de show, mede door de combinatie van een zeer gedreven ambtenaar en een sterk publicitair gerichte onderzoeker. Maar achteraf zijn het vooral de gebundelde diversiteit aan concepten, visies, publicaties en begrippen

en de gelijktijdige manifestatie van een min of meer samenhangende veelheid aan praktische initiatieven, projecten en experimenten die indruk maken. De eerste procesmetselaars brachten zo in korte tijd gezamenlijk - maar nog zonder echt samen te werken - een belangrijk kapitaal bijeen: ze creëerden het beeld van een breed gedragen golf van vernieuwing die de wereld van bestuur en beleid in Nederland overspoelde.

### 5.3.2 Kennis en netwerken

De overgang naar de tweede fase werd gemarkeerd door de oprichting van ‘De Procesmetselaars’ in 1998 (Van der Heijden 2001: 280, n.2). Het was de eerste organisatie van pleitbezorgers voor interactief beleid die mensen uit verschillende ministeries verbond én tegelijkertijd de eerste die de grenzen tussen overheid en andere organisaties overbrugde. Vanaf dat moment nam de organisatiegraad van het netwerk, dat daarvoor nauwelijks meer was dan een aantal losse individuen, snel toe. Zo ontstond de organisatiestructuur die enkele betrokkenen later zouden gaan zien als een sociale beweging.

#### *De kabel*

De groep onder de naam ‘De Procesmetselaars’ heeft zelf slechts twee jaar bestaan, maar werd opgevolgd door een hele serie van netwerken, clubs, organisaties, projecten, bijeenkomsten en activiteiten. In verschillende groepen, zoals het Schlemmerberaad en het A&P-beraad, sprak men over manieren om de verhoudingen tussen ambtenaren en politici te verbeteren en politici intensiever te betrekken bij het netwerk. Toen bij VROM het project Pegasus afliep, zagen de leden van ‘De Procesmetselaars’ voor zichzelf een rol weggelegd. Ze kwamen tot de conclusie dat voor het waarborgen van een goede *follow up* van Pegasus een steviger structuur nodig was dan ‘De Procesmetselaars’. Met een notitie en een lobbyronde werden de Secretarissen Generaal van alle ministeries overtuigd van het nut van een soort secretariaat op het gebied van interactief beleid. Gezamenlijk stelden de SG’s de middelen beschikbaar om gedurende vier jaar een bureau te laten draaien. Zodoende konden twee procesmetselaars in april 2001 met XPIN beginnen, het “expertisebureau voor innovatieve beleidsvorming” (Monster 2003). De oprichting van XPIN was voor Ad de Rooij meteen het signaal om ‘De Procesmetselaars’ op te heffen. Gedurende het bestaan van XPIN waren betekenissen en relaties rond interactief beleid sterk gebundeld.

Het gebruik van de term interactief beleid veranderde in deze fase aanzienlijk. De procesmetselaars verlegden hun blikveld steeds meer van theoretische en methodische aspecten naar procesmatige en normatieve vraagstukken van interactief beleid. De manifeste betekenis van het begrip verschoof mee, bestuurskundige beschreven het in toenemende mate als een kansrijke weg naar bestuurlijke vernieuwing en democratisering, en minder als louter een verbeterde methode voor beleidsontwikkeling door overheden. Aan de ene kant werd het begrip dominantier: interactief beleid werd een soort paraplu-begrip voor methoden om burgers en andere actoren bij beleidsprocessen te betrekken (Pröpper en Steenbeek 1999). Het stond daarmee niet langer tussen andere nieuwe methoden en concepten voor overleg en burgerparticipatie, maar erboven. Aan de andere kant dreigde het belang van het begrip zo ook gerelativeerd te worden. Inter-

actief beleid was tenslotte maar één concept tussen allerlei andere vormen van bestuurlijke vernieuwing.

### *'De Procesmetselaars'*

De groep 'De Procesmetselaars' werd opgericht in het kader van 'Wegverlichting', een overkoepelend project over interactief beleid bij het ministerie van Verkeer & Waterstaat, dat volgde op Infralab en Infraplan (zie Rijkswaterstaat 1997a, De Rooij 1997).<sup>36</sup> Om precies te zijn ontstond het idee voor 'De Procesmetselaars' tijdens de bijeenkomst 'Kerstverlichting' op 15 december 1997, waar ruim 100 mensen van gedachten wisselden over "nieuwe vormen van besluitvorming". Sindsdien kwam een in samenstelling wisselende groep van enkele tientallen consultants, wetenschappers en ambtenaren van diverse ministeries - onder meer BiZa, V&W, LNV en VROM -, met regelmaat bijeen. Hun netwerkbijeenkomsten gingen over "leerervaringen van projectleiders van diverse ministeries met betrekking tot procesarchitectuur bij interactieve projecten" (IMI 2005). Thema's voor die bijeenkomsten waren onder meer: interdepartementale samenwerking, interbestuurlijke verhoudingen, rol van de media, juridische mogelijkheden en onmogelijkheden, en primaat van de politiek. Naast deze bijeenkomsten met een hoofdzakelijk intern karakter, organiseerde de groep ook grotere conferenties voor andere geïnteresseerden, waaronder een tweetal internationale conferenties ten behoeve van ideeënuitswisseling tussen Europese landen, onder de titel 'Borders to Cross'.<sup>37</sup>

Door die nieuwe verbindingen tussen procesmetselaars uit verschillende sectoren en met mensen buiten het netwerk, werd het thema interactief beleid verbonden met een veelheid van andere concepten, experimenten en ideeën. Inhoudelijk gezien werd de thematiek van de procesmetselaars daardoor ook minder scherp. Tegelijkertijd vonden procesmetselaars de reikwijdte van hun beweging in die tijd nog niet groot genoeg:

De hoofdbloedgroepen [van 'De Procesmetselaars'] waren consultants en ambtenaren van een beperkt aantal ministeries. Het aantal wetenschappers bleef zeer klein. En daar heb ik wel problemen mee, want wetenschappers laten zich niet vangen in dit wereldje. Ook toen we dat manifest in het NRC<sup>38</sup> schreven, waren er allerlei wetenschappers die aanvankelijk enthousiast waren, maar toen puntje bij paaltje kwam toch weigerden te ondertekenen. Op de een of ander manier durven ze het niet aan zich ergens mee te verbinden.

### *XPIN*

Met XPIN werd het organisatorische hoogtepunt van de sociale beweging van procesmetselaars bereikt. De activiteiten van het bureau startten met twee 'kwartiermakers', afkomstig van de ministeries van V&W en BiZa, en tevens voormalige leden van 'De Procesmetselaars'. Ze noemden het bureau XPIN: eXPertisebureau INnovatieve be-

<sup>36</sup> Na Wegverlichting werd deze reeks vervolgd met het project Kristallisatie 21 (zie De Rooij 2001) en het adviesbureau 4B-Consult, dat in 2005 werd omgezet in NeoLab (zie IMI Nieuwsbrief oktober 2004).

<sup>37</sup> Borders to Cross bleef overigens tot in 2005 bestaan als project voor internationale kennisuitwisseling bij XPIN. Onder de naam 'Out of Office' organiseerde men internationale excursies voor ambtenaren.

<sup>38</sup> Enthoven et al. 2002

leidsvorming. Omdat interactieve beleidsontwikkeling op dat moment een zeer dominant begrip was, lag het ook voor de kwartiermakers voor de hand die term als onderdeel de naam van het bureau te kiezen. Hun uitgangspunt was echter (Monster 2003: 4):

Innovatief beleid is meer dan interactief beleid, zeker als het laatste wordt uitgelegd als overleg met zoveel mogelijk burgers. Participatie door zoveel mogelijk individuele burgers aan de publieke zaak is voor XPIN geen doel op zichzelf. Eerder is het de kunst om uit een breed arsenaal van aanpakken en invalshoeken de juiste te kiezen. Of nieuwe aanpakken aan het repertoire toe te voegen.

Daarom kozen ze toch voor de term innovatieve beleidsvorming.

Om afstand te bewaren van hun broodheren, kozen de kwartiermakers voor het bureau een stek buiten het bolwerk van de rijksoverheid: in Scheveningen. Desalniettemin oriënteerden ze zich met XPIN al vanaf het begin sterk op diezelfde overheid. Ze zagen de rijksoverheid als hun werkveld, kennisuitwisseling en netwerkvorming binnen en tussen ministeries als hun hoofdtaak, en het vergroten van de professionaliteit van de overheid als het doel van hun activiteiten (Monster 2003: 3-5). Ook uit de taakomschrijving van de SG's bleek al dat XPIN van hen weinig ruimte zou krijgen voor radicale plannen (Monster 2003: 3):

XPIN kreeg geen beleidsopdracht, maar de taak bestaande innovatieve plannen en mensen met elkaar in verband te brengen. Eventueel zou XPIN op termijn kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van innovatieve beleidsprocessen. De SG's benadrukten dat dit alles moest worden uitgevoerd onder het gegeven van de constitutionele kaders en het primaat van de politieke besluitvorming.

Maar juist met die taakopvatting breidde XPIN het netwerk waar het uit voortkwam enorm uit, ook met mensen die niet op de loonlijst van een ministerie stonden. Door bijvoorbeeld onderzoek te (laten) doen en wetenschappelijke debatten te organiseren, raakten wetenschappers op een actievere wijze betrokken; niet alleen op ad hoc basis bij individuele projecten, maar meer bij de beweging zelf (Van der Heijden en Schrijver 2002). In vergelijking met de tijd van 'De Procesmetselaars' werd het netwerk ook inhoudelijk nog verder verbreed. XPIN zocht en vond aansluiting met organisaties die bezig waren met andere thema's - zoals directe democratie, referenda en de toepassing van ICT in bestuur en beleid. De inhoudelijke verbreding naar innovatieve beleidsvorming maakte het ook voor organisaties uit het bedrijfsleven aantrekkelijk om verbindingen aan te gaan. Volgens XPIN zelf bestond het netwerk eind 2003 uit ongeveer 160 organisaties en 1000 individuen.<sup>39</sup> Sommige bijeenkomsten trokken honderden mensen. Bij de bijeenkomst '10 jaar Motie Willems', bijvoorbeeld, een conferentie over de relatie tussen interactief beleid en de politiek, waren gedurende de volledige dag ongeveer 250 mensen aanwezig.

### *Andere organisaties*

De beweging was in deze fase uitermate actief. Kennis was daarbij het toverwoord. Dat kwam mede omdat het gaandeweg wel duidelijk was geworden dat in concrete interactieve projecten de hooggespannen verwachtingen lang niet altijd werden waargemaakt. In de ogen van procesmetselaars waren methodische verbetering en theoretische ver-

---

<sup>39</sup> <http://www.xpin.nl/netwerk/experts.php>

dieping noodzakelijke voorwaarden om interactief beleid ook in de toekomst te kunnen blijven stimuleren. Daarom was het vooral nodig om de verbindingen tussen onderzoek en praktijk te bestendigen. De bestuurskundige wetenschap fungeerde daarbij opnieuw goed als ‘meekoppeland belang’. Ten eerste was het onderwerp interactief beleid inmiddels opgenomen in de curricula van bestuurskundige opleidingen. Mede daardoor kwam aan de universiteiten een tweede generatie van interactief-beleidsonderzoekers op. Verder zetten senioronderzoekers grote onderzoeksprogramma’s uit op dit gebied, en was de vraag naar opdrachtonderzoek ook nog altijd groot. Dit alles leverde veel nieuwe publicaties op (Kickert et al. 1997, Van Woerkum 1997, Berveling 1998, Pestman en Van Tatenhove 1998, Van Meegeren en Leeuwis 1998, De Jong en Weggeman 1999, Klijn en Koppenjan 1999, Kensen 1999, Edelenbos 2000, Hajer 2000a, Edelenbos en Monnikhof 2001, Van de Riet 2003, Esselbrugge 2003a, Edelenbos et al. 2003). Ten slotte werd - op het moment dat NWO ‘Bestuur in beweging’ koos als een van de negen kernthema’s van haar subsidiebeleid - duidelijk dat ook de jaren daarop geld beschikbaar zou zijn voor onderzoek naar bestuurlijke vernieuwing en interactief beleid.<sup>40</sup>

Bij overheden, consultancies, belangenorganisaties en universiteiten werd aldus een start gemaakt met de professionalisering van interactief beleid; ter verbetering van het ‘instrumentarium’, de toepassing van de methode, en de inpassing in bestaande beleidsstructuren. Binnen het openbaar bestuur was Rijkswaterstaat nog steeds de plaats waar verreweg de meeste activiteiten werden ontplooid. Naast de reeds genoemde projecten bij het ministerie en het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat waren er op landelijk niveau onder andere ook nog SPA (de Samenwerkende ProcesAdviseurs) en ARB (de Adviesunit Resultaatgericht Beleid). Bovendien hadden veel regionale directies een netwerk of project voor interactief beleid, bijvoorbeeld KNIP bij de directie Zuid-Holland, STIP in Zeeland, en GRIP en SPIJS bij de directie IJsselmeergebieden.<sup>41</sup> Deze clubs waren nog wel sterk gericht op verbetering van de methode en professionalisering van de aanpak. Zo gaven ze cursussen die verplicht waren voor iedere waterstater die workshops en groepssessies in interactieve projecten wilde faciliteren. Tegelijkertijd bleven ze zich nadrukkelijk profileren als belangenbehartigers voor interactief beleid (Van der Arend et al. 2002: 71). Daarnaast begonnen ook de gevestigde belangenorganisaties in het maatschappelijk middenveld zich te beraden op hun visie op interactief beleid. Sommige werden zelf pleitbezorgers voor bestuurlijke vernieuwing, wat ook blijkt uit enkele publicaties (Duyvendak et al. 1999, ANWB et al. 2001).

#### *De representatie van politici in het netwerk*

Tussen procesmetselaars en politici, daarentegen, boterde het niet zo. Veel procesmetselaars waren wel lid (geweest) van een politieke partij, en dan in grote meerderheid van de PvdA. Maar in het netwerk zaten slechts enkele actieve politici, en dat waren

---

<sup>40</sup> Zie [www.nwo.nl/shiftsingovernance](http://www.nwo.nl/shiftsingovernance).

<sup>41</sup> Respectievelijk: KennisNetwerk Interactieve Planvorming, STEunpunt Interactieve Planvorming, GROep Interactieve Planvorming en SteunPunt facilitators IJsselmeergebieden. SPIJS nam in 2000 de landelijke coördinatie van het opleiden en inzetten van facilitators over van de ARB. De afkorting ging toen staan voor: Steunpunt Procesadvisering rIJKswaterStaat (zie [www.rws.nl/rws/spijs](http://www.rws.nl/rws/spijs)).

met name wethouders en andere bestuurders. Procesmetselende gemeenteraadsleden, statenleden of kamerleden waren zo goed als afwezig. De schaarse parlementariërs in het netwerk van procesmetselaars waren bovendien vaak al voor hun politieke loopbaan met interactief beleid bezig geweest, en kenden het dus vanuit een andere, niet-politieke betrokkenheid.<sup>42</sup> De procesmetselaars trachtten meer politici te betrekken, bijvoorbeeld door speciaal voor hen bijeenkomsten te organiseren:

Op een gegeven moment is daar ook een groep geweest, vaak ging dat op vrijwillige basis, vaak gaf Ad dan nog geld aan het IMI, [...] en die organiseerde dan [bijeenkomsten] met ambtenaren en politiek, A&P-beraad heette dat dan. Dus dat ambtenaren en politici elkaar tegenkomen om te praten over dit vraagstuk. Hele mooie bijeenkomst geweest, mooi georganiseerd. Alleen de broeders Depla kreeg je dan, als enige, nou ja zo prominent waren die op dat moment nog niet. [...] Dus moesten we al die hoge ambtenaren weer tevreden stellen met de gebroeders Depla. Dat was het gewoon niet, hè.

De actieve leden in het netwerk ontplooiden door de jaren nog veel meer activiteiten om politici te betrekken bij het stimuleren van interactief beleid, maar de resultaten bleven steeds ver achter bij hun verwachtingen (BMC & XPIN 2003).

Tegelijkertijd ontwikkelde de rol van politici bij interactief beleid zich in deze periode tot een cruciaal vraagstuk. Het lukte bestuurskundigen en andere procesmetselaars maar moeilijk om te bepalen hoe de “interactieve democratie” zich zou moeten verhouden tot de “representatieve democratie” (De Rooij 1997, Edelenbos en Monnikhof 1998a, Bovens 2000, Hendriks en Tops 2001b: 26-36, Van der Heijden en Schrijver 2002 en 2003, Edelenbos en Teisman 2004). De discussie raakte enigszins gestructureerd toen de Raad voor het openbaar bestuur wat piketpaaltjes sloeg over de verhoudingen tussen parlementaire politiek en interactief beleid (Rob 2002: 5):

De mogelijkheid tot controle op de uitvoerende macht door de volksvertegenwoordiging zou door interactief bestuur kunnen worden beperkt. De Raad acht het noodzakelijk dat bij interactief bestuur representativiteit van de politieke besluitvorming, een adequate controle op de macht alsmede een aantal deliberatieve waarden worden gewaarborgd; toegankelijkheid, openbaarheid, herkenbaarheid en doorwerking van politieke besluitvorming. De praktijk van het interactief bestuur laat over het algemeen nog te weinig versterking van die democratische waarden zien. [...]

*Politiek-bestuurlijke kaderstelling*

De Raad beveelt ter versterking van die waarden aan dat aan elk proces van interactieve beleidsvorming een politiek gedragen startdocument voorafgaat, opgesteld door het politiek bestuur. Daarin staan ‘spel, spelregels en wedstrijdduur’ omschreven. Het gaat hierin over de wijze van met elkaar omgaan en over de mate waarin het politiek bestuur zich wel of niet wil binden. Interactief bestuur is een aanvulling op de besluitvorming van bestaande politiek-democratische instituties. De Raad beveelt daarom aan dat in de kaderstelling heldere verwachtingen worden gewekt bij de deelnemers over hun rol en inbreng. Bovendien moeten in de kaderstelling heldere uitgangspunten van beleid worden geformuleerd, om onzekerheden ten aanzien van tijd en geld zo veel mogelijk te reduceren.

<sup>42</sup> Bijvoorbeeld Niesco Dubbelboer, sinds 2003 Tweede Kamerlid voor de PvdA, voorheen projectleider bij een aantal interactieve projecten en directeur van Agora Europe.

De uitspraken van de Raad creëerden wel houvast en duidelijkheid, maar aan parlementariërs gaf het rapport een dubbelzinnige boodschap. Enerzijds zette de Rob met zijn onderschikking van interactief bestuur aan de “bestaande politiek-democratische instituties” definitief een punt achter de gedachte dat de representatieve democratie zou worden vervangen door informele interacties tussen burgers en overheden in netwerken.<sup>43</sup> Anderzijds hadden politici volgens de Raad zo goed als niets te zoeken in interactieve projecten, zo bevestigt een ander citaat uit het rapport nog eens (Rob 2002: 7):

Politieke interventie gedurende het interactieve proces over het onderwerp van discussie moet worden vermeden. Interventie delegitimeert want geldt als spelbederf.

Het was echter de vraag of interactieve projecten wel beheersbaar genoeg zijn om van te voren vast te leggen wat de “heldere verwachtingen”, “uitgangspunten van beleid” en “spel, spelregels en wedstrijdduur” moeten zijn (Van der Heijden en Schrijver 2003). De Raad gaf politici slechts een minieme rol bij interactief beleid, maar verwachtte wel dat zij daarmee een enorme invloed zouden kunnen uitoefenen.

### *Doelen en strategieën*

In deze periode was de strategie van de procesmetselaars enerzijds om zoveel mogelijk contacten te leggen en die te verstevigen. Anderzijds streefden ze er veel meer dan in de eerste fase naar om zoveel mogelijk praktische, maar vooral ook bestuurskundige kennis te ontwikkelen en onderling uit te wisselen; teneinde de ideeën en praktijken rond nieuwe sturingsvormen en bestuurlijke vernieuwing te verbeteren, te bundelen en breder te kunnen verspreiden. De beweging kon sterker worden door het netwerk enorm te vergroten, door meer mensen, meer groepen en meer thema's te betrekken:

En toen zijn we tot de ontdekking gekomen, en dat was echt een aha-erlebnis die we gezamenlijk beleefden, hé, verdomd, we zijn niet alleen op deze wereld. Er zijn kerkjes, er zijn fanclubs, en die hebben wat met elkaar te maken. Ik probeer terug te halen hoe bizar het eigenlijk is dat je dat echt moest bedenken. En vanaf dat moment hebben we eigenlijk niet meer losgelaten. Dus toen zijn we gaan zoeken naar hoe we die fanclubjes, die beweging, gaan verbinden. [...] Je moet bij elkaar blijven.

De intensivering van de contacten versterkte het gevoel van hun gemeenschappelijke identiteit als vernieuwers. Terugkijkend zei een procesmetselaar daarover:

Ik denk dat we toen in die bijeenkomsten van ‘De Procesmetselaars’ zó gefascineerd waren door ons ‘anders zijn’, want het is heel leuk om anders te zijn. Om te denken, daar is de massa, maar wij zijn anders. Om elkaar gevonden te hebben, en het verspreiden van het woord [...]. We geloofden er ook allemaal in. En ik denk dat, dat een valkuil, we zijn met open ogen ergens ingestapt, maar ik denk dat dat een valkuil geweest is.

Want achteraf bezien waren noch de interne gerichtheid, noch de oriëntatie op kennisontwikkeling volgens hem erg verstandig, uit strategisch oogpunt:

Dat netwerk heeft zichzelf als een netwerk van idealisten gezien, onder meer ikzelf. [...] Wij hebben [onze resultaten] nooit van de toren geroepen. En dat betekende ook, dat de grote zaken die toen speelden, bijvoorbeeld Betuweroutediscussie, HSL, hebben wij nooit, wij als netwerk, gezegd van, ja, nou moeten jullie zo'n groot project doen, hoe doen we dat dan, mensen? Met name naar bestuurders en topmanagers hier, hoe denken jullie het nou te doen, en vooral, hoe denken jullie de lessen te benutten die wij hebben geleerd, ook methodisch, om overheid en samenleving in een soort dynamiek met elkaar

<sup>43</sup> Zie voor die gedachte bv. Guéhenno 1994 en Frissen 1996.

te laten opereren. [...] Bestuurskundigen zien overal een bestuurskundig probleem in. De inhoud komt niet door die bril heen [...] en toen ging je dus krijgen dat het proces zich als het ware los ging zingen van de praktische projecten [...]. Toen hebben we als “Procesmetselaars” [...] die koppeling niet gemaakt, en de grote projecten zijn een herbevestiging geworden van de oude technocratie. [...] We hebben ons niet laten zien. [...] We hebben de boot gehad, en we zijn eruit gestapt, we hebben het laten lopen.

De betekenissen en contacten bundelden zich tot een kabel rond interactief beleid, maar de interne communicatie was sterker dan de communicatie naar buiten.

### *Resultaten*

Ondertussen was interactief beleid aan het eind van de jaren negentig wel bijna alom tegenwoordig geworden in het bestuurlijk en bestuurskundig discours (Lelieveldt et al. 2002, Weterings en Tops 2002: 60).<sup>44</sup> Het kapitaal dat in de eerste fase bijeen was gebracht - het beeld van een golf van nieuwe methoden voor beleidsontwikkeling -, was de belangrijkste hulpbron van de procesmetselaars. Die hulpbron werd in de tweede fase effectief benut, vooral om de eigen organisatie op poten te krijgen en te versterken. De procesmetselaars realiseerden zo het misschien wel belangrijkste doel dat ze zich in deze periode hadden gesteld. Ze hadden een groot en hecht netwerk gecreëerd, en hun bijeenkomsten werden door veel mensen bezocht. Door de grote hoeveelheid projecten en publicaties begon interactief beleid ondertussen bijna *business as usual* te worden.

Toch zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de strategieën en resultaten van de beweging in deze fase. Politici bleven nog altijd - op spaarzame uitzonderingen na - buiten het netwerk, en agendering in het publieke debat en de massamedia vond amper plaats. De afwezigheid van politici verontrustte de procesmetselaars, maar die van burgers nauwelijks. De procesmetselaars organiseerden zich in een beweging, om de bestaande orde te veranderen, maar deden dat binnen die bestaande orde. Alles buiten de wereld van bestuur, bestuurskunde, politiek en beleid was voor de procesmetselaars eigenlijk een blinde vlek. Met hun pleidooien voor burgerparticipatie leken ze open te staan voor iedereen. En ze wilden mensen in hun netwerk betrekken uit de publieke sector, de politiek, het bedrijfsleven, de wetenschap én maatschappelijke organisaties. Maar alleen de professionals in die sectoren werden - of voelden zich - aangesproken. En die spraken onderling hoofdzakelijk over het organiseren en managen van interactieve projecten. Zelfs democratisering en de betrokkenheid van de politiek werden vertaald in een kwestie van goed procesmanagement: wanneer op dat vlak iets mis ging, dan moest de relatie tussen interactieve projecten en de instituties van de representatieve democratie gewoon beter georganiseerd worden. Zo hadden de pleitbezorgers van interactief beleid een naar binnen gerichte sociale beweging van en voor procesmanagers gevormd. Een van de procesmetselaars vertelde wat voor effect dat had:

[Er was een groep] die er dus teveel kwamen voor alleen maar zelfbevestiging. Dat de bijeenkomsten die [X] organiseerde, ook een soort amusement werden, en een soort waarde in zichzelf kregen. [Die] dat soort bijeenkomsten ook verstierden door er niet productief in te gaan zitten, van wat gaan we nou doen. Maar meer gingen zitten van, wat zijn we geweldig met z'n allen.

<sup>44</sup> Weterings en Tops baseerden hun uitspraken onder andere op een analyse van het taalgebruik in de collegeprogramma's die werden opgesteld na de gemeenteraadsverkiezingen van 1998.



In combinatie met de kennisgerichtheid van procesmetselaars en het procesmatige karakter van interactief beleid, leidde de professionele samenstelling tot reïficatie: de ‘verdinglijking’ van het begrip interactief beleid. In het taalgebruik van de procesmanagers stond het woord interactief stond niet meer zomaar voor de wisselwerkingen tussen overheden en burgers die altijd plaatsvinden. Het had de betekenis gekregen van een door wetenschappers onderbouwde en door professionals gemanagede praktijk, waaraan uiteenlopende normatieve verwachtingen en theoretische overwegingen waren verbonden.

### 5.3.3 De roze en de zwarte bril

De organisatorische en discursieve kracht van interactief beleid was groot, in de periode van het eind van de jaren negentig tot de eerste jaren van de eenentwintigste eeuw. De procesmetselaars zelf raakten zich daar ook van bewust, en begonnen zich meer op de buitenwereld te oriënteren. Ze achtten verdere theoretische verdieping of methodische verbetering overbodig; het werd tijd om de verzamelde kennis breder te verspreiden. Zoals Igno Pröpper uitriep:<sup>45</sup> “Ik bestrijd dat er geen degelijk wetenschappelijk onderzoek is, het wordt niet gebruikt!” De overgang van de tweede naar de derde fase kan niet beter worden geïllustreerd dan met de woorden waarmee Frans Nauta<sup>46</sup> de procesmetselaars aansprak op het gebrek aan politiek resultaat:<sup>47</sup>

Kijk eens wat er gebeurt, lees Machiavelli! [...] Er wordt politiek misbruik gemaakt van jullie idealisme!

Maar de inhoudelijke verbreding, die vergezeld ging van de vergroting van het netwerk, had ook zijn schaduwzijden. Het begrip interactief beleid zelf begon zijn glans te verliezen in het hart van de beweging. Zo schreef de directeur van XPIN eind 2003 op de website van het bureau:<sup>48</sup>

Als ik de tekenen goed versta, heeft Interactieve beleidsvorming zijn langste tijd gehad als wervend symbool voor vernieuwing. Als denkmodel heeft het concept in de jaren 90 een belangrijke functie vervuld. Het was een ‘ijsbreker’ voor allerlei experimenten met burgerparticipatie. [...] Vooral op rijksniveau staat interactieve beleidsvorming meer voor een ideaaltype dan voor een werkelijke handelingspraktijk. [...] Interactieve beleidsvorming als alternatief totaalmodel voor de democratie bestaat volgens mij alleen in sprookjesboeken van bestuurskundigen.

Terwijl de ambities werden opgeschroefd, begon het netwerk van pleitbezorgers uiteen te rafelen - en zo ook de betekenis van het begrip.

---

<sup>45</sup> In een plenaire discussie tijdens de bijeenkomst ‘10 jaar Motie Willems’ op 1 december 2003.

<sup>46</sup> Voorzitter van Stichting Nederland Kennisland ([www.kennisland.nl](http://www.kennisland.nl)), en op dat moment net benoemd tot secretaris van het “Innovatieplatform” dat het kabinet Balkenende I had ingesteld ([www.innovatieplatform.nl](http://www.innovatieplatform.nl)).

<sup>47</sup> Tijdens de Convergentieconferentie, oktober 2003 te Den Haag.

<sup>48</sup> [www.xpin.nl/expertise/artikel\\_taalhoek.php?id=6](http://www.xpin.nl/expertise/artikel_taalhoek.php?id=6)

*De Convergentieconferentie*

De procesmetselaars zetten in deze periode hoger in dan ooit. Een groep mensen van verschillende organisaties<sup>49</sup> organiseerde op 6 oktober 2003 de “Convergentieconferentie”, met de bedoeling het netwerk van procesmetselaars nog verder uit te bouwen, de onderlinge samenwerking te intensiveren en gezamenlijk naar buiten te treden. Ze nodigden ruim veertig organisaties uit om te onderzoeken of ze een “kritische massa” konden vormen. Het taalgebruik werd aanzienlijk politieker, machtsbewuster en strategischer. De ondertitel van de bijeenkomst luidde “Krachtenbundeling rond institutionele en democratische vernieuwing”, en in de uitnodiging stond:

Geachte heer/mevrouw,

De afgelopen jaren hebben de opkomst en bloei te zien gegeven van tal van organisaties, platforms en netwerkorganisaties die zich richten op institutionele en democratische vernieuwing. [...] Momenteel menen wij aanwijzingen te zien dat ook op een hoger schaalniveau van bestuur en beleid de vraag ontstaat om de ontwikkelde inzichten, vaardigheden en expertise toe te passen, onder andere bij de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing. [...] Maar kunnen wij, versnipperd als we nu zijn, deze opschaling en ambitie aan? [...] [Kunnen] we onze wereld versterken zodat zich een kritische massa vormt? Kunnen we met elkaar ‘een kunstje’ verzinnen dat breed tot de verbeelding spreekt?

Anders dan in de tweede fase was het verbeteren van de interne organisatie niet langer een doel op zich, maar een middel op weg naar het realiseren van resultaat. Een van de organisatoren vertelde daarover:

[Ik zou tevreden zijn] wanneer mensen in politieke posities, gekozen bestuurders, volksvertegenwoordigers, maar ook directeuren, doorhebben dat ze op de apenrots kunnen winnen met interactiviteit, met PPS<sup>50</sup>. [...] Maar daarvoor moeten we dus die grote coalitie hebben. Als je namelijk sterk staat, kun je ze ook een slag toebrengen, waardoor ze hun verlies voelen. Dat klinkt ontzettend als het accumuleren van macht, maar misschien moet je dat ook doen op een gegeven moment. Misschien moet je zeggen: nou is het leuk geweest met dat sympathiek interacteren met elkaar, maar je moet op een bepaald moment ook dit soort slagen durven maken.

Procesmetselaars wilden hun verworven kapitaal als beweging nu eindelijk eens vertaald zien in daadwerkelijke, blijvende veranderingen in het openbaar bestuur.

Maar het plan van de organisatoren van de Convergentieconferentie viel bij de deelnemers niet in vruchtbare aarde. Voorafgaand aan de bijeenkomst was een “mini-enquête” gehouden, waaruit bleek dat hooguit eenderde van de respondenten verwachtte op meer dan ad hoc basis samen te gaan werken.<sup>51</sup> Tijdens de bijeenkomst zelf werden dan ook geen grootse initiatieven gestart, behalve een brainstorm over ‘hooghangend fruit’, die zeven mensen op 9 december van hetzelfde jaar bijwoonden.<sup>52</sup>

Inzet van de bijeenkomst is het verkennen van ‘hooghangend fruit’, ambitieuze voorstellen die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het algemeen welzijn in de toekomst. Een eerste inventariserende ronde leverde elf denkrichtingen op, waaronder de ambitie om Nederland te profileren als het *beste lerende systeem* van de wereld en het

<sup>49</sup> XPIN, Netwerkimpuls, de Publieke Zaak, FDO, IMI, stichting Nederland Kennisland DOTank en Platform Ketens en Netwerken.

<sup>50</sup> PPS staat voor publiek-private samenwerking.

<sup>51</sup> Bron: Verslag van de conferentie door Julien Haffmans (Netwerkimpuls).

<sup>52</sup> Het citaat komt uit het verslag van de bijeenkomst.

recente besluit van de gemeente Rotterdam om in de Waal- en Eemhaven een grootschalig amusementspark te ontwikkelen met vormen van interactieve kunst.

Deze voorstellen hadden weinig meer met interactief beleid of procesmanagement te maken, en waren zo verstrekkend en ambitieus dat ze de macht en mogelijkheden van het netwerk van procesmetselaars verre overstegen.

De Convergenceconferentie werd afgesloten door Guido Enthoven met een terugblik op 10 jaar interactief beleid (IMI et al. 2003: 28):

Met een roze bril op zou je kunnen concluderen dat er veel gebeurd is. [...] Lokaal en nationaal hebben duizenden experimenten plaatsgevonden, waarbij burgers en organisaties in een vroeg stadium gevraagd werden mee te denken over beleid en plannen en waarbij van buiten naar binnen werd gewerkt. Interactieve beleidsvorming als één van de meest veelbelovende ontwikkelingen in het openbaar bestuur. [...] Het is echter ook mogelijk een zwarte bril op te zetten. Dan zie je vooral eindeloos veel gepraat in allerlei bijeenkomsten, workshops, ateliers en internetfora. [...] De uitkomsten van interactieve processen spelen in de politieke besluitvorming nauwelijks een rol. Het ingewikkelde is dat beide percepties op de werkelijkheid kloppen. Het beeld is roze én zwart tegelijk.

De interne twijfel over het idee dat interactief beleid een radicale vernieuwing van de democratie zou kunnen zijn, was de bel voor de laatste fase. Zij luidde het einde in van de organisatorische groei van de beweging van procesmetselaars.

### *10 jaar Motie Willems*

Een tijd van terugkijken en de balans opmaken brak aan. Op 1 december 2003 organiseerde XPIN, in samenwerking met een aantal andere organisaties, de bijeenkomst '10 jaar Motie Willems' (IMI et al. 2003). Guido Enthoven, de directeur van het IMI, had zich, net als Leo Klinkers, de kamerbreed aangenomen motie van 1993 herinnerd. Hij wilde het jubileum gebruiken voor een hernieuwde poging Kamerleden te betrekken bij het oogmerk van de procesmetselaars. De opzet van de bijeenkomst was ambitieus. In de uitnodiging stond onder andere te lezen:

[...] Door een ad hoc kamercommissie wordt onderzocht wat er de afgelopen 10 jaar is gebeurd op het terrein van burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming. [...]

Centrale vraag op 1 december is: wat is er de komende 10 jaar nodig op dit terrein? In welke omstandigheden is interactief besturen nuttig en wanneer niet? Hoe om te gaan met de resultaten van een interactief proces in de besluitvorming? Zijn er vruchtbare verbanden mogelijk tussen de representatieve en participatieve democratie? Wat mag van de volksvertegenwoordiging zelf worden verwacht? [...]

De beweging in de richting van interactieve planvorming, netwerksturing en dialoogvoering is één van de opvallende ontwikkelingen in het Nederlandse openbaar bestuur.

Op 1 december zat de oude zaal van de Tweede Kamer zo goed als vol, de uitnodiging had een paar honderd mensen getrokken. 's Morgens hield een groep Tweede Kamerleden, afkomstig van bijna alle partijen, een hoorzitting. Een tiental experts uit het netwerk van procesmetselaars reageerde op hun vragen en discussiepunten. Drie andere experts, de secretaris Generaal van het ministerie van LNV, de Tilburgse hoogleraar Tops en voormalig minister Winsemius, presenteerden 's middags hun toekomstvisie. De meeste mensen die aan het woord kwamen, waren weinig positief. Volgens Tops bijvoorbeeld, was het concept interactief beleid zeer succesvol geweest, maar was daar "een zware prijs voor betaald": hij vond dat het was gaan behoren tot de institutionele

orde en daardoor teveel een instrument voor ambtenaren en bestuurders was geworden. Eigenlijk waren de procesmetselaars in zijn ogen weinig opgeschoten, de discussie van die ochtend was volgens hem “op zijn best een déjà vu van 10 jaar eerder, alleen werd die toen nog met passie gevoerd”. Ook twee andere procesmetselaars van het eerste uur waren teleurgesteld, maar dan in de bijeenkomst zelf. Ze ontmoetten elkaar tijdens een pauze:

Ik had zoiets van, je dacht van yes!, dit wordt ‘m, dit wordt een leuke dag. En toen: boem. Ik ben zelfs eerder weggegaan, dat komt omdat ik [...] na de thee kwam ik in gesprek met [X], en die zei, kom we gaan weg, dit is helemaal niks. Ik zei, ja, je hebt helemaal gelijk, laten we maar weg gaan.

Aan het eind van de middag, na een bespreking van ‘e-moties’, de uitreiking van de ‘gouden Xpin van het jaar’ aan Marnix Norder (zie ook paragrafen 7.4.6 en 7.4.7) en een videotoespraak door minister Thom de Graaf, was er nog ongeveer een uur over voor een debat met de zaal onder leiding van publicist Pieter Hilhorst. De sfeer bleef onbestemd. Aan de ene kant was er grote overeenstemming over het idee dat communicatie met burgers over beleid verder ontwikkeld en doorgevoerd zou moeten worden. Maar aan de andere kant werd het nog duidelijker dat het concept interactief beleid zijn aantrekkingskracht voor de aanwezigen volkomen verloren had. De discussianten opperden vele oude en nieuwe begrippen als alternatieve overkoepelende term, maar geen enkele daarvan leek de aanwezigen te kunnen binden.

Zo werd ‘10 Jaar Motie Willems’ meer een wat melancholieke afsluiting van een tijdperk, dan de start van een volgende periode van 10 jaar met een opgefrist elan voor interactief beleid en bestuurlijke vernieuwing. Het weekblad Binnenlands Bestuur deed als volgt verslag: “Het feestje voor de liefhebbers van het in samenspel met burgers beleid maken, eindigde in mineur” (Bouwmans 2003: 21). Twee van de organisatoren schreven in hun terugblik op de bijeenkomst zelfs, dat zij voldoende reden zagen om “interactieve beleidsvorming ten grave te dragen” (Monster en Schrijver 2005: 11).

### *Gesplitste betekenissen*

De twijfel over de democratische effecten van interactief beleid - de blik door de “zwarte bril” - leidde tot teleurstelling bij veel procesmetselaars. De teleurstelling betrof vooral de vorm en betekenis die interactief beleid had gekregen. Bij ‘10 Jaar Motie Willems’ waren uitspraken te horen als “interactief beleid is geïnstrumentaliseerd” en “tot model geworden” (zie ook: Hendriks en Tops 2001a, Woltjer 2002). Erger nog, interactief beleid bleek zelfs misbruikt te kunnen worden. Een procesmetselaar herinnerde zich een gesprek met een ambtenaar van een ministerie, die hem zei:

Ik vind dit een hele prachtige beweging, want het kan helemaal geen kwaad als iedereen zijn plas eroverheen doet, uiteindelijk komen we toch uit op wat wij als departement hebben uitgedacht als de best mogelijke oplossing. Maar het scheelt in ieder geval straks bij de rechter weer wat bezwaar- en beroepsschriften.

Juist de angst voor die verworping van democratische vernieuwing tot overheidsinstrument stond een verdere institutionalisering van interactief beleid in de weg: de procesmetselaars waren bang dat het instrumentele karakter van interactief beleid alleen maar zou worden versterkt, wanneer de aanpak meer in regels zou worden vastgelegd. De associatie tussen democratisering en effectiviteit van de sturing, die ooit aan

de basis stond van de discursieve aantrekkingskracht van interactief beleid als bestuurlijke vernieuwing (zie paragraaf 5.3.1), was een splijtende tegenstelling geworden.

De kabel van georganiseerde contacten en verknoopte betekenissen rond interactief beleid splitste zich tot een aantal verschillende touwen. In de jaren na De Convergentieconferentie en ‘10 Jaar Motie Willems’ schreef men nog wel over georganiseerde burgerparticipatie bij beleid, en ook nog wel aan de hand van het begrip interactief beleid. Maar de gemeenschappelijke normatieve oriëntatie op democratisering door interactief beleid was verdwenen. Er kwamen uiteenlopende begrippen en verhalen voor in de plaats, waarvan een deel vooral het aspect democratisering benadrukte en een ander deel vooral het aspect effectieve sturing markeerde. Voorbeelden van de eerste soort zijn burgerschap en burgerinitiatief (Tonkens 2006, IPP 2004, Hartman 2005, Van der Heijden et al. 2007) en deliberatieve democratie (Akkerman et al. 2000, Hajer en Wagenaar 2003). Voorbeelden van de tweede soort zijn professioneel procesmanagement (De Bruijn et al. 1998, De Bruijn et al. 2003, Termeer en Van Twist 2003, Edelenbos et al. 2006), ontwikkelingsplanologie (VROM-raad 2001, Dammers et al. 2004), complexiteit (Teisman 2005), de professionaliteit van ambtenaren en innovatie in het openbaar bestuur (Termeer et al. 2005, Programma Andere Overheid<sup>53</sup>). Hiermee samenhangend begon een deel van de beweging van procesmetselaars zich ingekapseld te voelen door de gevestigde machten in het openbaar bestuur, terwijl anderen juist een rol als beleidsadviseur voor zichzelf weggelegd zagen.

#### *Organisatorische structuur*

In het jaar na de Convergentieconferentie en 10 jaar Motie Willems, 2004, oriënteerde XPIN zich met zijn projecten voornamelijk op bestuurders, ambtenaren en bestuurskundigen. Een van de grootste projecten van dat jaar was de campagne “TOP-ambtenaren”, met als sluitstuk de publicaties van een lijst van “500 TOP-ambtenaren”. TOP stond voor:

#### **TOP: Trots, Open, Praktisch**

Tijdens zijn zoektocht naar de ontwikkeling van een nieuwe overheid is XPIN gestuit op de sleutelrol van de moderne ambtenaar. Diens houding is bepalend voor het oplossen van complexe vraagstukken.

Op dat project kreeg het bureau veel kritiek, ook van andere procesmetselaars. Voorts werd een aantal pogingen ondernomen de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing Thom de Graaf te beïnvloeden, hij had echter weinig oor voor het soort vernieuwingen dat de procesmetselaars nastreefden. Zoals vooraf was gepland, werd eind 2004 het bureau van XPIN ‘ontmanteld’, de definitieve opheffing was voorzien in medio 2005. De minister was niet genegen de subsidie voort te zetten - zo zei een voormalig medewerker van XPIN in een interview - omdat er volgens hem al voldoende clubs op hetzelfde gebied als XPIN werkten, zoals InAxis en Infodrome. Die beide andere clubs richtten zich overigens wel op bestuurlijke vernieuwing, maar niet op interactief beleid. Via de Vereniging voor Bestuurskunde (VB) werden de banden tussen de procesmetselaars en wetenschappers verder verstevigd. Er was niet alleen steun vanuit de VB bij activiteiten van procesmetselaars, maar ook andersom. XPINners zaten in de redactie

<sup>53</sup> Zie onder meer [www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl).

van het online blad van de VB, Virtueel Bestuur. En XPIN werd medeorganisator van de bestuurskundedagen, de jaarlijkse conferentie van de vereniging, die ze omdoopten tot het “Festival der bestuurskunde”.

De organisaties van procesmetselaars binnen de ministeries kregen het veel moeilijker dan voorheen. Met de installatie van de kabinetten Balkenende en de komst van een economische recessie begon er bij de ministeries een andere wind te waaien. Volgens deze ambtenaar bood de nieuwe sfeer minder ruimte voor experimenten:

Die projecten die we hebben gedaan met Infralab zijn allemaal zonder uitzondering een succes geworden. Maar dat had er mee te maken dat binnen Rijkswaterstaat met budgetten werd geschoven, en op dit moment zou dat niet meer kunnen. Het is allemaal verstand in dat MIT.<sup>54</sup> [...] Als je nu roept in de gang [van de bestuurskern]: “verschuiven!”, nou dan hoor je al die deuren dichtslaan, hoor.

Interactief beleid kreeg de reputatie vooral heel ingewikkeld te zijn, zo ondervond een procesmetselaar:

Het woord als zodanig wordt minder gebruikt. Ik hoorde pas ook [X], die hoogleraar, die zei “dat moet je ook niet doen.” Sterker nog, hij zei: “op het moment dat je interactief beleid gebruikt, dan wordt het ingewikkeld, allerlei mensen gaan beren op de weg ... vanuit hun politieke achtergrond gaan ze allerlei belemmeringen schetsen. Op het moment dat je gewoon zegt, nou, om tot deze nota te komen gaan we een aantal overleggen houden met een aantal verschillende organisaties en burgers, dan is het allemaal prachtig.” Dus hij zei, dat je dat woord gewoon niet meer moet gebruiken, dan gaat het veel beter.

Voor de organisaties en projecten bij V&W en Rijkswaterstaat werd het lastiger hun dubbele doelstelling - professionalisering van de methode én pleiten voor de toepassing van interactief beleid - overeind te houden. In 2003 trachtte een medewerker van een regionale directie van Rijkswaterstaat een nieuwe club voor interactief beleid op te starten. Zijn opzet slaagde niet. De HID (hoofd ingenieur directeur) van de directie had wel interesse in een groep die facilitators kon opleiden en inzetten bij projecten, maar het stimuleren van interactief beleid was volgens hem overbodig geworden. Ook op het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat werd het moeilijker de vernieuwende, belangenbehartigende kant van het verhaal van de procesmetselaars te verkopen. Procesmetselende ambtenaren aldaar zagen dat zelf als het onschadelijk maken van de kritische functie van interactief beleid:

Het zegt natuurlijk wel iets over ... als organisatie is facilitators opleiden en de ruimte geven wel even heel wat anders dan bewust de keuze voor een open werkwijze maken. [Faciliteren is] niet bedreigend natuurlijk.

De procesmetselaars hadden weinig aandacht besteed aan de verankering van interactief beleid in de organisaties waar ze voor werkten. Het kon door de nieuwe ‘koele’ wind gemakkelijk weer worden weggevaagd. De teleurstelling over de uitwerking die interactief beleid had gekregen, verzwakte de interne organisatie van de beweging. Interactief beleid was geen bindend begrip meer, en het netwerk van procesmetselaars viel uiteen, of werd in ieder geval veel losser.

---

<sup>54</sup> MIT staat voor het Meerjareninvesteringsbudget Infrastructuur, het begrotingsinstrument van V&W.

*Doelen, strategieën en hulpbronnen in context*

In deze fase schroefden de procesmetselaars hun ambities op. De inhoudelijke focus van het netwerk verbreedde zich aanzienlijk. De thema's interactief beleid en procesmanagement raakten ondergesneeuwd, het ging nu vooral over innovatie in het openbaar bestuur en zelfs daarbuiten. De procesmetselaars zetten hun pleidooien strategischer in, werden politiek bewuster, en de wens om resultaten te boeken groeide. De tijd leek er meer dan ooit rijp voor. Met de opkomst van nieuwe politieke partijen, en de voortijdig afgebroken zegetocht van Pim Fortuyn, werd bestuurlijke vernieuwing eindelijk ook onderwerp van het publieke debat, zowel in de media als op straat. De procesmetselaars werden ongeduldig, en wilden nu snel een betere doorwerking van hun activiteiten bij de overheid bereiken, om zo een "opschaling en verbreding" van innovaties in bestuur en beleid te realiseren. Ze richtten zich in toenemende mate op de machthebbers binnen het openbaar bestuur. Ze trachtten politieke resultaten te boeken door aan te haken bij andere initiatieven en bij de meer op bestuurlijke structuurverandering gerichte plannen van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing. Maar wat de procesmetselaars als hun eigen resultaten zagen, bleef ver achter bij hun verwachtingen; ondanks het succes dat geboekt werd met de verspreiding van interactief beleid bij overheden, universiteiten, de advieswereld en het maatschappelijk middenveld.

Men was al te lang bezig geweest met het verbreden van het netwerk en de betekenis rond interactief beleid, het versterken van de onderlinge relaties en het vergaren van kennis. Te weinig aandacht was uitgegaan naar het uitwerken van de benadering en het overtuigen van anderen van de waarde daarvan. Vandaar de parafrase op 'De lange mars door de instituties' in de titel van deze paragraaf: Een lange mars van instituties. De procesmetselaars hadden zelf wel veel instituties gecreëerd, maar waren de strijd met machthebbers in bestaande instituties grotendeels uit de weg gegaan. Toen daar een andere wind ging waaien, wreekte zich het feit dat de pleitbezorgers van interactief beleid zich hadden ontwikkeld tot een sterk naar binnen gerichte beweging van louter professionals. Het probleem daarvan was niet zozeer dat de beweging de steun van burgers voor interactief beleid miste, want dat was niet zo; de betrokkenheid van burgers bij de procesmetselaars was minimaal, maar dat hinderde de structuratie van het begrip in het openbaar bestuur en de bestuurskunde niet in het minst. Het probleem was dat de interne gerichtheid had geleid tot een reïficatie van het begrip interactief beleid in filosofische richting, die het taalgebruik van zijn pleitbezorgers steeds abstracter, ingewikkelder en daardoor onpraktischer en wereldvreemder maakte:

[...] de tijd van interactieve planvorming is bij V&W voorbij. En dat betekent helemaal niet dat het gedachtegoed weg is, maar iedereen associeert, en dan heb je het over woorden, iedereen associeert interactieve planvorming met veel gedoe. Namelijk die zaaltjes vol met mensen en al die flappen op de muur en alles moeten uitwerken. Dus heel veel investeren, en er uiteindelijk maar zó iets van over houden. Omdat bleek dat je eigenlijk gewoon je proces niet goed gemanaged hebt. [...] Dus die hele methodische kant is helemaal verlaten, en toen is het veel meer een filosofische kant geworden.

Zo verloren de procesmetselaars het contact met hun omgeving en hun greep op de betekenis van het begrip. Toen de leden van het netwerk zich eindelijk bewust werden van de hen omringende *political opportunity structure*, was hun reactie ambivalent en daardoor contraproductief. Aan de ene kant werd hun aanpak strategischer en meer resultaatgericht, en slonken hun verwachtingen aangaande de democratiserende effec-

ten van interactief beleid. Maar aan de andere kant kwamen daar nieuwe doelen voor in de plaats die steeds onrealistischer en onhaalbaarder werden.

### *Resultaten*

De procesmetselaars hadden ingezet op daadwerkelijke institutionalisering, maar hadden een dubbel gevoel bij de resultaten. Het organiseren van burgerparticipatie bij beleid was volkomen ingeburgerd geraakt, maar ze waren niet tevreden over de effecten daarvan op openbaar bestuur en democratie. Interactief beleid kreeg het slechte imago dat het ingewikkeld was, vooral veel geld kostte en naar verhouding weinig opleverde. Ministeries initieerden weinig nieuwe interactieve projecten en in bestaande projecten versoberde de toepassing van interactieve methoden en procesmanagement. De uitbundige kantjes werden eraf gehaald. De beoogde verbinding met bestaande structuren en de politiek bleef uit. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing pikte het verhaal van de procesmetselaars niet echt op. De gebrekkige verankering in stevige instituties en het gevoel dat interactief beleid verworden was tot een instrument, deden afbreuk aan de in de tweede fase bewerkstelligde organisatorische en discursieve structuratie van interactief beleid. Ondanks het gevoel van teleurstelling daarover in de beweging, waren nog altijd heel veel organisaties actief op het gebied van bestuurlijke vernieuwing en innovatieve vormen van planning. Maar interactief beleid kreeg binnen die context steeds minder aandacht. Van de kabel van contacten en betekenissen die een aantal jaren eerder ontstond was weinig meer over:

De kennis is helemaal verspreid geraakt, het is een soort diaspora geworden van een he-leboel mensen, die de afgelopen tien jaar daaraan gewerkt hebben, die verspreid zijn op allerlei plekken. Die zich niet meer verbinden.

Na de opheffing van XPIN was het de procesmetselaars onduidelijk wie de boel opnieuw bij elkaar zou kunnen brengen. Het revolutionaire enthousiasme was grotendeels geweken, of werd op nieuwe, uiteenlopende thema's gericht. Toch had Guido Enthoven gelijk dat de procesmetselaars niet alleen met een zwarte bril naar de voorgaande 10 jaar moesten kijken. Ze hadden in de voorgaande tien jaar wel degelijk resultaat geboekt. Het begrip interactief beleid was gestructureerd. Overheden op alle niveaus waren hun interacties met burgers gaan intensiveren en organiseren. En ook de opkomst van procesmanagement was een resultaat dat grotendeels op hun conto kan worden geschreven.

### **5.4 Do the right thing: rollen van pleitbezorgers**

In hun netwerk hadden de procesmetselaars een gemeenschappelijke rol gecreëerd rond interactief beleid: de pleitbezorger voor democratisering door bestuurlijke vernieuwing. De interviews over hun activiteiten en ervaringen maakten duidelijk dat praten over jezelf als bestuurlijke of democratische vernieuwer niet altijd eenvoudig is; er liggen discursieve dilemma's en valkuilen op de loer. Hoewel de meeste procesmetselaars zichzelf expliciet omschreven als vernieuwer, hadden zij tegelijkertijd negatieve associaties bij die rol, die ze bijvoorbeeld uitten door andere procesmetselaars in afkeurende termen te typeren. Het meest voorkomende scheldwoord was '*believer*': een naïeve, utopische luchtfietser, die in maakbaarheid gelooft en ten koste van alles zijn normatieve visie op de samenleving wil doorvoeren. Anderzijds vermoeden procesmetselaars soms juist verre van naïeve motieven bij elkaar:



En je had dus een grote groep opportunisten, met name consultants, die dachten dat er wat te halen viel, die vulden altijd de rijen wel aan en hadden wel eens een keer een opmerking. Maar ja.

De procesmetselaars hadden vaak niet dezelfde mening over wie precies een opportunist was en wie een *believer*, maar ze plaatsten *zichzelf* altijd nauwkeurig tussen die twee tegengestelde typering in. Zo gebruikten ze negatieve representaties van anderen om hun eigen rol als vernieuwer zowel te beschrijven als te verantwoorden.

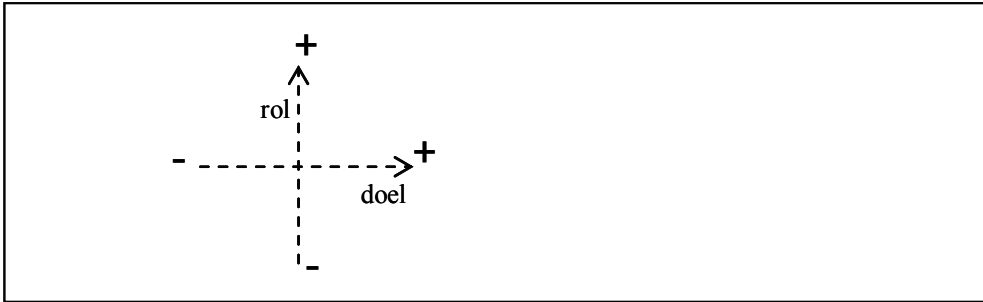
‘*Believer*’ en ‘opportunist’ waren de Scylla en Charibdis in het taalgebruik rond interactief beleid, twee verraderlijke klippen waar pleitbezorgers behoedzaam tussendoor moesten varen om geloofwaardig en betrouwbaar over te komen. Een analyse van de wijze waarop procesmetselaars over zichzelf vertelden in de interviews, heeft laten zien dat ze vier verschillende manieren gebruiken om tussen die klippen door te varen. Met die vier verschillende manieren om over zichzelf praatten, bevestigden en reproduceerden de respondenten bepaalde interpretaties rond interactief beleid. Aspecten van die interpretaties, de relationele betekenissen van interactief beleid, hebben betrekking op de verwachtingen en sociale normen in de relaties van en tussen procesmetselaars. De verschillende manieren van spreken herbergen derhalve verschillende rollen voor pleitbezorger van interactief beleid. Analyse van de onderlinge verhoudingen en de dynamiek tussen deze rollen, geeft een genuanceerder beeld en dieper begrip van de activiteiten en gebeurtenissen die in de paragraaf hiervoor beschreven zijn.

Het vervolg van deze paragraaf geeft een beschrijving en analyse van die vier rollen voor pleitbezorgers. Subparagraaf 5.4.1 bespreekt de vier rollen en de manier waarop ze zich tot elkaar verhielden. De verschillende interpretaties van het begrip interactief beleid die met die rollen zijn verbonden, zijn het onderwerp van 5.4.2. Paragraaf 5.4.3 laat zien welke gevolgen de dynamiek en de interpretatieverschillen tussen de vier rollen hebben gehad voor de samenstelling en de stabiliteit van de beweging van procesmetselaars. Hoe de verschillende procesmetselaars na het uiteenvallen van de beweging verder gingen met hun streven naar vernieuwing, vertelt paragraaf 5.4.4.

### 5.4.1 Procesmetselaars onder elkaar

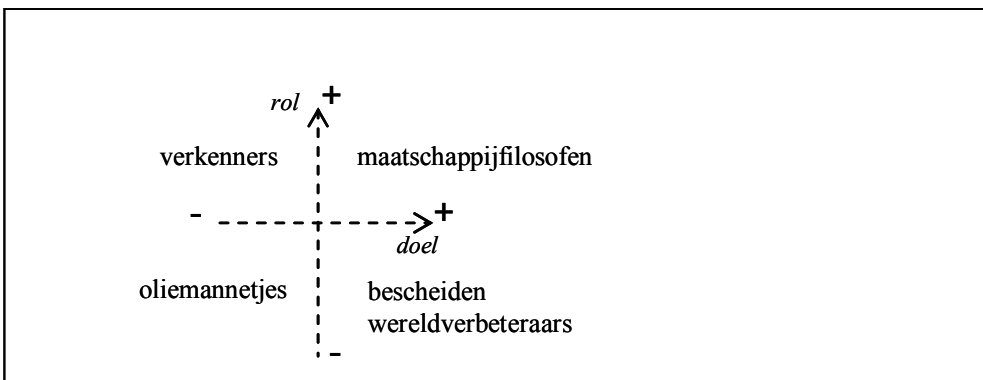
De verschillende manieren die procesmetselaars kozen om over zichzelf te vertellen, waren verschillende manieren waarop ze trachtten negatieve associaties bij vernieuwing te vermijden en positieve te incasseren. Ze varieerden daarbij op twee thema's: het belang van het *doel* dat ze nastreefden en het belang van hun eigen *rol* daarbij. Er waren procesmetselaars die hun doelen hoog stelden en sterk benadrukten en procesmetselaars die hun doelen dichtbij of vaag hielden; er waren procesmetselaars die nadruk legden op hun eigen inzet en activiteiten rol en procesmetselaars die hun eigen rol in de beweging minder van belang leken te vinden. Alle combinaties van die variaties kwamen voor in de interviews, wat betekent, dat er vier manieren waren waarop procesmetselaars over hun activiteiten vertelden (zie Figuur 5.1).

Figuur 5.1 Vier manieren om over procesmetselen te vertellen



Door de verhalen van procesmetselaars te lezen in het licht van deze manieren van vertellen, konden de data worden uitgewerkt in een typologie van vier verschillende rollen van procesmetselaars. Figuur 5.2 geeft die rollen weer, in het vervolg van deze subparagraaf worden ze beschreven en vergeleken. In paragraaf 2.4 is het concept rol omschreven als een ‘handelingsniche’, een set van verwachtingen aangaande het handelen en gedrag van iemand in een bepaalde relatie tot anderen in bepaalde situaties. Dat wil zeggen dat de vier rollen van procesmetselaars niet van tevoren zijn gedetermineerd in de organisatiestructuur van de beweging voor interactief beleid. Evenmin waren ze ‘ingebakken’ in de persoonlijkheden van procesmetselaars; een rol is niet hetzelfde als een karakter, in de zin van een min of meer vastliggende innerlijke persoonlijkheid. Evenmin is een rol een pakket van regels dat volledig los staat van individuele personen. Procesmetselaars konden trekken van verschillende rollen combineren, of gaandeweg van rol veranderen. Deze rollen waren bovendien specifiek voor de relaties tussen en rond de beweging voor interactief beleid. In een andere context kunnen dezelfde mensen een andere rol krijgen. Deze vier rollen zijn ontstaan in het samenspel tussen de mensen die op een of andere manier, in Nederland, in de periode van ongeveer 1993 tot 2003, bezig zijn geweest met het ontwikkelen, vertellen en verspreiden van het verhaal van interactief beleid.

Figuur 5.2 Vier rollen van procesmetselaars



### *Bescheiden wereldverbeteraars*

Iemand die vertelde over expliciete, grote idealen, maar daarbij zijn of haar eigen rol klein hield, kan getypeerd worden als een ‘bescheiden wereldverbeteraar’. Zo iemand zei bijvoorbeeld, in een verhaal over een project waarover alsnog een maatschappelijke discussie georganiseerd werd, nadat het politieke besluit al genomen was:

En als dan blijkt dat in die lokale samenleving het absoluut niet gewaardeerd wordt, of dat men vindt dat er zóveel vraagtekens bij zijn, en dat het nog maar erg de vraag is of het nu nodig is, en dus de vraag is, moeten we zoveel gemeenschapsgeld in zo’n project gaan stoppen, denk ik, eh, daar wil ik graag aan meewerken. Dat past bij mijn gevoel van hoe je in een democratie met elkaar om kan gaan.

Het waren vaak ambtenaren uit het hogere middenkader die zich zo presenteerden, zich afvragend hoe ze het beste de publieke zaak zouden kunnen dienen. Ze waren geschrokken van of teleurgesteld in de inefficiënties en contraproductieve effecten van beleid. Ook veel consultants, sommige onderzoekers, en mensen die voor maatschappelijke organisaties werkten, voldeden aan deze omschrijving. Hun doelen waren duidelijk, en hoog gegrepen: ze hadden relatief welomschreven ideeën over hun ideale overheid en samenleving. Maar ze relativeerden hun eigen rol daarbij; ze wisten dat grote veranderingen slechts met kleine stapjes - incrementeel - dichterbij gebracht kunnen worden. Hun motivatie haalden ze au fond wel aan het bijdragen aan een betere samenleving, maar in de dagelijkse praktijk van het procesmetselen waren ze bijna uitsluitend met die kleine stapjes bezig. Tegelijkertijd bleven ze wel voortdurend beoordelen of die stapjes wel in de goede richting gingen. Ondanks hun hoge idealen waren ze dus pragmatisch en resultaatgericht. Verbeteringen moesten volgens hen uiteindelijk in en dóór de praktijk gerealiseerd worden.

### *Oliemannetjes*

De tweede rol voor een bestuurlijke vernieuwer is het ‘oliemannetje’. Oliemannetjes stelden zich vooral dienstbaar op en hun doelen waren bescheiden en dichtbij huis. Het veranderen van de samenleving of de overheid als geheel stond ver van hen af. Oliemannetjes wilden eerst communicatieprocessen in hun directe (werk)omgeving beter laten verlopen; ze wilden relaties en interacties *smeren*, als het ware. Daartoe trachtten ze zich te bekwamen in allerlei technieken, zoals brainstormen, groepspsychologische vaardigheden, en andere methoden om communicatie en creativiteit te stimuleren. Ze pasten die direct toe in projecten en vergaderingen. Ze hadden misschien geen ideale samenleving voor ogen, maar wel duidelijke ideeën over hoe mensen met elkaar om zouden moeten gaan:

[...] toen ik hier kwam schrok ik me rot. [...] Ik had niet gedacht dat mensen zo negatief konden staan tegenover vergaderen. Je kunt gerust zeggen: er heerst hier een behoorlijk negatieve vergadercultuur. [...] Dat was mijn probleem, daar ervoer ik wat, waarvan ik dacht, hé, daar kan ik wat aan doen. Dat heb ik toen aan mijn chef aangeboden, ik had ongeveer 10 jaar ervaring in het ontwikkelingswerk, daar had ik vaardigheden opgedaan die me wel handig leken in deze situatie. Echt hele *basic* dingen: hoe verzamel je ideeën uit de groep, hoe orden je die, hoe breng je daar structuur in, zodat iedereen daar enig zicht op krijgt, dat soort dingen. [...] Geen moeilijke dingen. [...] Die chef heeft er eigenlijk nooit wat mee gedaan, en ik zag toen niet veel mogelijkheden daar verder wat mee te doen.

Oliemannetjes praatten tijdens de interviews graag over de ambachtelijke, methodische aspecten van hun werk. Het waren vaak ambtenaren uit het middenkader die zo over

hun activiteiten spraken, maar ook sommige consultants zagen voor zichzelf een taak weggelegd in het smeren van relaties en interacties.

### *Verkenners*

De derde rol is de ‘verkenner’. Verkenners wilden graag zelf veranderingen teweeg brengen, maar bekommerden zich minder om de richting of de gevolgen van die veranderingen:

Het is allemaal terug te voeren op Auguste Comte die zegt dat de maatschappij een organisme is en verandering voort komt uit het initiatief en het organiseren van krachten rond een initiatief. En zo, als daar altijd maar ruimte voor is in een samenleving, dan blijft een samenleving in beweging. [...] Ik neem initiatief voor bepaalde veranderingen.

Zij zagen het als hun taak om de boel in beweging te houden, want stilstand leidt in hun ogen tot verstarring, en verstarring is voor hen de fundamentele oorzaak achter de problemen van de overheid. De omgeving van overheidsorganisaties verandert, en dus moeten die zich aanpassen, al is het van tevoren niet duidelijk hoe en waaraan precies. Verkenners waren een soort richtingloze vernieuwers; ze initieerden telkens nieuwe projecten, die ze presenteerden als experimenten voor vernieuwing. Die nadruk op het experimentele bracht een bepaalde onschuldigheid of ongevaarlijkheid met zich mee. Zo konden ze het verwijt van utopisme ontlopen. Ze liepen wel een groter risico om voor opportunist te worden aangezien.

Verkenners gaven in de interviews graag weidse filosofische vergezichten, maar waren afgezien daarvan toch voornamelijk gericht op de praktische en methodische aspecten van interactief beleid. Het liefst werkten ze samen met veel andere mensen ‘uit de praktijk’. Als ze een project op gang hadden gebracht, vertrokken ze vaak weer, tenzij ze het project echt als iets van henzelf beschouwden. Verkenners hadden vaak een paar volgelingen, die gedurende opeenvolgende projecten met hen mee bleven werken. Veel verkenners waren bevlogen en gedreven consultants. Ook sommige wetenschappers die hun onderzoek uitvoerden in projecten die ze zelf opstartten, voldeden aan dit beeld. Verkenners waren mensen die veel bevrediging uit hun werk haalden. Ze waren trots op de kennis en methoden die ze ontwikkelden en de projecten waarmee ze ‘wat lieten gebeuren’.

### *Maatschappijfilosofen*

De laatste rol voor procesmetselaars is de ‘maatschappijfilosoof’. Maatschappijfilosofen joegen veelomvattende, grote idealen na, zoals “paradigmawisselingen” en “systeemtransities” in overheid, democratie en samenleving. Bovendien dichtten ze zichzelf daarbij een actieve rol toe. Dit was de moeilijkste rol om te verantwoorden, omdat het verwijt van utopisme of luchtfietserij bij een grote rol en een groot doel altijd het meest voor de hand ligt. Maatschappijfilosofen omzeilden dat risico vaak enigszins door zichzelf te presenteren als observator, onderzoeker of inspirator: meer een denker dan een doener. Bestuurskundigen en andere wetenschappers in het netwerk kregen uit de aard van hun werk haast vanzelf deze rol aangemeten, maar ook sommige ambtenaren en consultants voldeden aan de kenmerken.

Maatschappijfilosofen zijn vaak de mensen die door hun organisatie min of meer waren ‘vrijgesteld’ om zich met bestuurlijke vernieuwing bezig te houden. Vaak typeerden zij zichzelf als een vrijdenker of een hofnar, of werden ze door anderen zo omschreven:

[Ik ben] niet helemaal een hofnar, omdat je met serieuze dingen bezig bent en ook echt wel probeert een klein beetje invloed uit te oefenen. Je gedachtegoed effectief in de wereld te brengen, maar ook veel communicatie, overleg, zodanig dat je dat waar je in gelooft, of wat je meent te zien, ook ingang laat vinden. [Door] de organisatie heen bewegen, de dingen oppakken die je waar kunt nemen, dat je daar gesprekken over kunt entameren, of stukjes onderzoek kunt uitzetten, dat daar ruimte voor is. En dat je, nou, dat lijkt me heel erg functioneel.

Maatschappijfilosofen hadden met procesmetselen werk van hun hobby gemaakt. Anders dan de verkenners streefden ze meer naar daadwerkelijke, gerichte verbetering van samenleving en democratie dan naar vernieuwing als doel op zich. Maar ze bleven altijd verder nadenken over hoe hun ideale samenleving er uit zou kunnen zien, en hoe die gerealiseerd zou moeten worden.

### *Onderlinge relaties*

Oliemannetjes hielden niet zo van maatschappijfilosofen, ze vonden ze veel te theoretisch. En ook de vernieuwers en de bescheiden wereldverbeteraars vonden ze vaak eigenlijk te weinig praktisch. Deze ambtenaar vertelde over een van de vele organisaties van procesmetselaars:

Ik heb bijeenkomsten meegemaakt die zij hebben georganiseerd, die stonden zo ver van de realiteit van de gemiddelde waterstater, dat daar gewoon heel veel mensen rondliepen van, ik maak nou allemaal leuke dingen mee, maar ik heb geen idee wat ik hier doe.

Maar oliemannetjes kwamen de bescheiden wereldverbeteraars en de verkenners tevens met enige regelmaat tegen in concrete interactieve projecten. Dan kon een productieve rolverdeling tussen hen ontstaan, waarin de oliemannetjes de bijeenkomsten faciliteerden in een project, dat door een verkenner was geïnitieerd of werd onderzocht, en door bescheiden wereldverbeteraars werd gemanaged.

Verkenners konden het op zich met alle anderen prima vinden. Ze stelden niet alleen hun eigen rol voorop bij het procesmetselen, maar zochten vooral ook andere ondernemende, sterke persoonlijkheden, om mee van gedachten te wisselen en eventueel tijdelijk samen te werken. Ze geloofden namelijk dat vernieuwing voortkomt uit “kracht, persoonlijke kracht; visie, netwerken, contacten”. Ze vonden het leuk om met anderen over vernieuwing te praten en experimenteren te initiëren. Maar hadden daarbij vaak de ervaring dat ze al “veel verder zijn” dan de anderen:

Als je een heel goed inzicht, een breed overzicht hebt, in het veel dingen, dan heb je ook het gevoel van, oké, nu dit. Maar ik loop, ik ben te snel. Ik ben te snel.

Verkenners vonden anderen daarom vaak naïef en behoudend. Wanneer dat gebeurde, raakten ze hun interesse in die personen volledig kwijt:

Niet meer de wil en het lef en de durf hebben om het anders te doen. Overall risicomijdend gedrag, en voor een [vernieuwer] is dat funest, dan kun je gewoon helemaal niks, kun je niks mee.

De andere procesmetselaars vonden verkenners vaak ook snel en innovatief, maar wel te weinig resultaatgericht. Een procesmetselaar, die zelf ergens tussen de rollen maatschappijfilosoof en bescheiden wereldverbeteraar in zit, vertelde dat hij in de beweging verschillende stromingen zag:

Ja, dan heb je, misschien, de ambtelijk-voor-de-troepen-uitlopen-hoek. Dat is Ad de Rooij weer, die loopt echt voor de troepen uit, dat is zijn kracht en zijn zwakte. [...] hij weet telkens mensen enthousiast te maken en aan te zwingelen, en weer wat nieuws te beginnen. En bij een aantal projecten heeft hij onvoldoende doorgezet. Eén project bijvoorbeeld, dat ging over de rol van bestuurders en de politiek in interactieve processen. In zekere zin is te zeggen dat het met '10 jaar Motie Willems' nu eindelijk een beetje op de agenda komt. Hij heeft dat, vind ik, te snel uit zijn handen laten vallen.

Bescheiden wereldverbeteraars vonden dat alle stapjes in de goede richting, hoe klein ook, een betere samenleving dichterbij kunnen brengen. Vanuit die overweging hadden ze veel waardering voor de inzet, activiteiten en drijfveren van andere procesmetselaars en ze waren daardoor erg aimabel. Maar ze wilden uiteindelijk wel concrete resultaten boeken. Een bescheiden wereldverbeteraar legt uit waarom ze dacht dat de procesmetselaars bij een bepaald ministerie weinig bereikt hadden:

En ja, dat heb ik altijd gezegd, met deze professionalisering laat je zien dat je veel effectiever aan het werk bent. [...] Dus eigenlijk kan je zeggen, je hebt het ook gewoon zelf gedaan, door zó op die creativiteit te gaan zitten, en zó door te schieten, dat je eigenlijk zelf die tegenbeweging mobiliseert.

Als bescheiden wereldverbeteraar zou zij kiezen voor een meer gedegen en systematische aanpak, zodat ze meer aansluiting zou houden met bestaande instituties en praktijken. Op den duur kon die insteek een breekpunt worden in de contacten van bescheiden wereldverbeteraars met verkenneren en maatschappijfilosofen.

De maatschappijfilosofen, ten slotte, hadden bewondering voor de praktische vaardigheden en resultaten van de andere pleitbezorgers. Ze probeerden hun activiteiten en projecten in de eerste plaats te begrijpen, te plaatsen in een breder kader. Het kon teleurstellend voor ze zijn wanneer die anderen vervolgens weinig interesse hadden in de ideeën en theorieën die zij naar voren brachten. Wanneer maatschappijfilosofen het idee kregen dat oliemannetjes of verkenneren weinig aandacht hadden voor grote idealen en de precieze doelen en richting van bestuurlijke vernieuwing, ervoeren zij dat snel als opportunisme.

#### **5.4.2 Verschillende betekenissen, gedeeld perspectief**

De verschillende rollen van procesmetselaars zijn verbonden aan verschillende interpretaties van interactief beleid en bestuurlijke vernieuwing binnen de beweging. Paragraaf 5.3 heeft al laten zien dat rond de term interactief beleid uiteenlopende betekenissen zijn samengekomen. De procesmetselaars waren echter - tot de beweging uit elkaar begon te vallen - niet zozeer onderling verdeeld over een meer democratisch of een meer instrumenteel perspectief op interactief beleid. In de middenfase van de structuratie van interactief beleid was over dat onderwerp eigenlijk weinig discussie, want de combinatie van die twee perspectieven gaf het begrip juist zijn discursieve kracht. De verschillen in interpretatie hadden in die periode vooral betrekking op de werking van interactief beleid. Dat wil zeggen: bescheiden wereldverbeteraars, verkenneren, oliemannetjes en maatschappijfilosofen hadden verschillende beelden van de verbeteringen die interactief beleid teweeg zou brengen in de interacties tussen participerende overheden en burgers bij beleidsontwikkeling.

Voor de meeste maatschappijfilosofen en bescheiden wereldverbeteraars was de kern van interactief beleid het organiseren van de uitwisseling van informatie, kennis, visies en inzichten tussen verschillende betrokkenen bij een probleem, plan of beleid. Hoe meer belanghebbenden participeren, hoe meer *argumenten* aan elkaar worden getoetst, hoe meer kwaliteit, draagvlak en democratie gegenereerd worden. De rationaliteit van een uitwisseling van argumenten stond voor hen centraal:

Draagvlak betekent voor mij het begrip betrokkenheid, dat je begrijpt wat de belangen zijn van de ander, dat je dus ook ziet waar die belangen tegenstrijdig zijn met jouw belangen. En dat je dus ook weet hoe, en waarom een bepaalde afweging gemaakt is, of hoe een bepaalde afweging gemaakt is, en waarom een bepaalde keuze gemaakt is.

In dit licht is de crux van interactieve projecten om uiteindelijk met al die participanten tot een besluit te komen waar iedereen zich in kan vinden. De kwaliteit van een interactief project hing voor hen in de eerste plaats af van procesmatige criteria: een open uitwisseling van gedachten tussen gelijkwaardige belanghebbenden. Bescheiden wereldverbeteraars probeerden die verbeteringen zo veel mogelijk in de praktijk te realiseren. Maatschappijfilosofen werkten dit perspectief vooral theoretisch uit, door systematisch na te denken over hoe de samenleving op een rationelere manier over beleid en plannen zou kunnen besluiten.

Oliemannetjes en verkenneren zagen interactief beleid daarentegen vooral als een manier om *creativiteit* te genereren. Hoe meer ervaringsdeskundigen bij elkaar komen om zo open mogelijk met elkaar te communiceren, hoe meer nieuwe, innovatieve ideeën kunnen ontstaan. De uitdaging is vervolgens om de beste ideeën te selecteren. Als dat lukt, leidt interactief beleid tot meer kwaliteit en daardoor ontstaat vanzelf meer draagvlak voor beleid. Zowel oliemannetjes als verkenneren dachten dat de persoonlijke kwaliteiten van de facilitator en de persoonlijke inzet van de deelnemers, grotendeels de kwaliteit van een interactief project bepalen. Hun doel was niet om beleidsprocessen te rationaliseren, maar om de magie in interacties te stimuleren:

Wat ik merkte is dat alle succesvolle processen, echt grote processen, die zijn allemaal vanuit [bureau A] gedaan, begeleid. En ik kan eigenlijk geen andere noemen die succesvol zijn geweest, die echt binnen twee jaar tot uitvoering leidden, enzovoort. En wie dan die ... Je hebt altijd één sterk figuur bij procesbegeleiding [nodig], dat is dan in de keren dat ik dat heb meegemaakt of [Y] geweest, of [Z].<sup>55</sup> En, ik ging daarover nadenken, en ook wat er gebeurde bij bijeenkomsten [...], van die hele intensieve bijeenkomsten die een hele dag duren, of drie dagen. En dat er dan op een gegeven moment, halverwege, of na tweederde tijd van die bijeenkomsten, dat je dus het gevoel hebt dat er dus ... een engeltje binnen komt vliegen, en met een toverstafje iedereen betovert. [...] Ik heb daar heel lang, heel veel over nagedacht, wat daar gebeurde, want het is heel verklaarbaar wat daar gebeurd is. Er ontstaat gelijkgestemde energie. Op dat moment. Mensen hebben zo lang met elkaar gepraat, zijn ook 's nachts doorgegaan, hebben alles uitgesproken en laten hun oude gedrag, hun belangen, laten ze gewoon los, varen. En ze worden gewoon mensen, die eh, "o.k., nou, laten we dan maar tot oplossingen komen." [...] Dan is er stilte, eindelijk stilte, zo van: nou, dit is het dus. Niet meer, geen gepraat meer, geen praten meer, een soort stilte. Men hoeft dan ook niet meer echt verder. Dan is men klaar. [...] Het is o.k., men heeft hetzelfde beeld, referentiekader, gekregen.

---

<sup>55</sup> Beide procesbegeleiders van dat bureau A.

Oliemannetjes en verkenners verdiepten zich beiden in methoden voor creativiteit en innovatie in groepen, en wilden die toepassen en testen in concrete projecten. Verkenners hadden daarnaast ook nog filosofische interesses:

Dus toen ben ik naar India gegaan, op dienstreis, vanuit het departement. [...] Een heel mooi bezoek gebracht, en dat heeft mij veel geleerd over die theorie van aarde, water, vuur en lucht. En de associatie daarbij, vanuit de natuurlijke gang der dingen, die natuurlijk het uitgangspunt is in het Boeddhisme, maar ook in het Hindoeïsme, is dat de vier elementen vertaald kunnen worden; op allerlei manieren, dat gebeurt dus ook in die filosofie. En die kun je dus vertalen in basale krachten die in de maatschappij spelen. [...] In die tijd hebben we dat getoetst, werkendeweg, bij een paar projecten. Dat bleek nog niet in praktijk te brengen te zijn. Maar het bleek ook robuust [op het niveau van de filosofie], in termen van, er was geen criticus die het omver kon schieten.

Zo verbonden verkenners, althans een aantal van hen, procesmetselen en interactief beleid, via het belang van creativiteit en de energie tussen mensen, met spiritualiteit en oosterse filosofie.

Logischerwijs leidde dit verschil van interpretatie tussen de ‘rationele’, procesgerichte maatschappijfilosofen en bescheiden wereldverbeteraars en de ‘creatieve’, handelingsgerichte verkenners en oliemannetjes wel eens tot onbegrip. De verkenner die het engeltje zag, vertelde dat ze bijna boos was geworden op twee bestuurskundigen die haar kwamen interviewen. Tot haar ergernis bleven ze maar vragen naar dingen die zij helemaal niet interessant of belangrijk vond, zoals stakeholders en stappenplannen. En andersom zei een bescheiden wereldverbeteraar:

Al die interactieve planning moest allemaal leuk zijn. [...] als je een workshop organiseerde, denk je, god, dan gaan we weer dansen. Of dan moesten ze weer gaan schilderen, of trommelen, ook zoiets. [...] Dat hoorde bij die interactieve planning, dat is om de creativiteit te stimuleren, om mensen los te maken. Het werkte ook vaak wel, [...] maar ik zag gewoon, die [ambtenaren], dat die zo moe werden van al dat getrommel.

En een ander:

Als die types langskwamen, en begonnen over Boeddhisme en Bahāī ofzo, dan haakte ik altijd geweldig af. Ik heb me letterlijk moeten inspannen om er ook te staan voor die club. [Ik weet nog] dat we ons wel eens met z’n tweeën afzonderden om heel even af te reageren. En hun bijdragen kan ik achteraf ook niet achterhalen. [...] Het grappige is, [...] [nu] kom ik die spirituele groep ook nooit meer tegen.

Maar aanvankelijk stonden dergelijke interpretatieverschillen de organisatorische en discursieve structuur van interactief beleid niet in de weg:

Ik nog steeds wel iets van dat het een hele fundamentele beweging is, en dat heeft te maken met ja, met een aantal dingen, maar één van de essentiële noties die daarmee samenhangen is het openen. Openheid als fundamentele notie, en openheid kun je bijna spiritueel duiden, zowel in het Oosterse als in het Westerse traditie, het openen naar of naar de ander, of naar het goddelijke, of de dharma. Daar, daar is voor mijn gevoel openheid een belangrijke notie. En de fundamentele verbondenheid en gemeenschappelijkheid zien, de illusie van de afgescheidenheid, nou dat zijn allemaal min of meer vage noties, maar die, dat zit voor mijn gevoel heel erg in deze beweging die in het openbaar bestuur omgaat en die zeg maar het bestuur te openen naar geluiden uit de samenleving en te openen naar vanuit de rationaliteit van de departementen en de kokers naar ook andere departementen, andere organisaties, andere mensen.

Wat de procesmetselaars bond, was het gevoel dat ze als leden van deze beweging zelf, in en met hun eigen organisaties, konden bijdragen aan bestuurlijke vernieuwing.



Want tussen de rationalistische en magische interpretaties van interactief beleid, dwars door de meer praktische en de meer theoretische benaderingen heen, liep een rode draad, een gezamenlijke idee over de betekenis van interactief beleid. Ondanks hun onderlinge verschillen vonden procesmetselaars elkaar, omdat ze allemaal geloofden in interactie tussen overheid en burgers, mits die interactie goed georganiseerd zou worden:

Sinds de opkomst van Pim Fortuyn zegt men, Wouter Bos voorop, van je moet gaan luisteren naar de mensen in de wijken. Nou, dat is allemaal mooi, maar ik heb daarbij het beeld van, ja, je kan 20 keer per jaar gaan luisteren en dat kan je ad hoc en ongestructureerd doen. Daar haal je best informatie uit, moet je ook vooral doen. Maar interactief beleid is een manier om wat meer gestructureerd te luisteren, je organiseert die processen, je denkt eerst samen na over wat zijn nou precies de problemen, en welke problemen gaan door als de meest breed gedeelde probleemperceptie naar een volgende ronde. En daar ga je vervolgens met elkaar oplossingen voor ontwikkelen.

Interactief beleid was een nieuw verhaal, omdat het een manier was om democratische interacties op effectieve wijze te organiseren (zie ook 5.3.1). De pleitbezorgers voor interactief beleid wilden dat burgers meer macht zouden krijgen, maar ze wilden dat niet aan burgers zelf overlaten. Ze wilden niet als ouderwetse bestuurders de samenleving besturen, maar ze wilden wel de interactieprocessen tussen overheid en samenleving (laten) managen. Ze wilden omgaan met de onvoorspelbaarheid in die interacties, zonder zelf chaos te creëren. Ze wilden de bestaande bestuurlijke orde omverwerpen, maar ze wilden daarvoor in de plaats wel een nieuwe orde creëren. Daarom was procesmanagement - het organiseren en begeleiden van interacties - voor de pleitbezorgers de kern van interactief beleid, en het belangrijkste onderwerp in hun onderlinge gesprekken. Toch was die gemeenschappelijke interesse niet genoeg om het netwerk en de verschillende betekenissen bij elkaar te houden.

### 5.4.3 Fragmentatie van de beweging

Oliemannetjes, verkenners, bescheiden wereldverbeteraars en maatschappijfilosofen vonden elkaar gedurende een bepaalde periode rond het stimuleren van interactief beleid en het praten over procesmanagement. Op hun werkplekken, op bijeenkomsten, bij cursussen en in projecten kwamen ze elkaar tegen, en werkten ze samen. De verschillen tussen hun rolopvattingen, tussen hun interpretaties van bestuurlijke vernieuwing en interactief beleid, leidden tot onderling onbegrip. Maar daarenboven hadden ze verschillende verwachtingen van het tempo van vernieuwingen, en bleken ze niet in dezelfde mate bereid zich langdurig te verbinden met de beweging voor interactief beleid. Deze paragraaf beschrijft hoe dat een bepaalde dynamiek in hun relaties tweewegbracht, waardoor de beweging uiteindelijk niet bij elkaar gehouden kon worden.

Oliemannetjes streefden doorgaans directe, kleine veranderingen na. In vergelijking met de andere procesmetselaars waren ze het ongeduldigst. In samenwerking met de procesmetselaars in de andere rollen zagen zij weinig meerwaarde. Ze raakten verveeld van de zelfgerichtheid van de mensen die hun eigen rol benadrukten, en van de hoogdravendheid van de mensen met grote idealen. Dus na enkele bezoeken aan een netwerkbijeenkomst met andere procesmetselaars hadden ze het meestal wel gezien. In

hun eigen werkomgeving bleven ze daarentegen wel actief, door zich verder te bekwamen in het smeren van relaties en interacties.

Verkenners hadden de meeste onrust. Veel verkenners waren er al vroeg bij, bijvoorbeeld als initiatiefnemer van de eerste interactieve projecten in het begin van de jaren '90. Het aanvankelijke elan van de procesmetselaars sprak hen aan; ze vonden het leuk om creatieve mensen te leren kennen. Maar uiteindelijk werd het ze te saai en te taai. En vooral ook te theoretisch:

Het gaat er [in interactieve projecten] om dat je mensen met modder aan de laarzen, aan de schoenen, dat je die mensen uit de praktijk, die breng je bij elkaar, daar zet je wat beleidsmensen omheen, maar vooral bestuurders. Echt, die hele beleidsmensen die heb je eigenlijk helemaal niet nodig. Het gaat ook om, de verbinding tussen praktijk en beleid die wordt zelden georganiseerd. Dat was ook op die [Convergentieconferentie], daar waren geen mensen uit, ja, er was één iemand uit de praktijk aanwezig. Voor de rest was het gewoon allemaal blabla.

Ze beseften wel dat daadwerkelijke verandering veel tijd moeite kost, maar hadden zelf niet de rust om zich met mensen en organisaties bezig te blijven houden “waar geen beweging in zit”. Bovendien wilden ze eigenlijk altijd alles op hun eigen manier doen, en daartoe bood het netwerk van procesmetselaars, zeker toen het steeds groter werd, steeds minder gelegenheid.

Bescheiden wereldverbeteraars waren erg geduldig, want ze wisten dat verandering en verbetering tijd kosten. Maar uiteindelijk wilden ze resultaten zien. Mensen overtuigen van de noodzaak van interactief beleid was op termijn niet genoeg voor hen. Ze wilden aan meer concrete zaken werken, en vonden het onprettig dat interactief beleid en het netwerk naar hun gevoel steeds verder van de realiteit kwam te staan. Ze waren redelijk tevreden over de vernieuwingen die de beweging had bereikt, maar vonden na verloop van tijd dat ze geen tastbare resultaten meer boekten. Zeker toen de verkenners waren vertrokken, werd het ze te theoretisch, en zo haakten ook zij uiteindelijk af.

Toen bleven over: de maatschappijfilosofen. Zij vertoonden doorgaans heel veel rust, en hadden het best nog even vol kunnen houden. Ze wisten immers dat de fundamentele veranderingen die zij nastreefden erg veel tijd kosten, en misschien wel nooit zouden optreden. Maar zonder de meer pragmatische procesmetselaars in de andere rollen dachten ze zich steeds verder los van de praktijk, en werden zo steeds minder relevant en geloofwaardig voor de buitenwereld. De ‘beweging voor vernieuwing’ was een praatclub voor denkers geworden. Het evenwicht tussen praktische, innovatieve, realistische en visionaire vernieuwers was zoek geraakt. De ideeën van de maatschappijfilosofen die overbleven schoten alle kanten op. Ze hadden het nauwelijks meer over de ‘hype’ interactief beleid, maar over nieuwe concepten en ideeën waarvan ze dachten dat die “een substantiële bijdrage kunnen leveren aan het algemeen welzijn in de toekomst”, zoals het heette bij de Brainstorm hooghangend fruit. En zo spraken steeds minder mensen nog over interactief beleid, terwijl het in toenemende mate werd toegepast in de praktijk van het Nederlandse openbaar bestuur.

#### 5.4.4 Voortzetting van de activiteiten

De gedrevenheid voor vernieuwing was echter bij geen van de procesmetselaars geweken. De oliemannetjes waren, toen ze het netwerk verlieten, verder gegaan met zich te verdiepen in vaardigheden en methoden om interacties, groepsprocessen en het creatieve vermogen in en rond hun organisaties te verbeteren. Ze spanden zich in om ook anderen daarin op te leiden en te begeleiden. Zo zorgden ze bij overheden en adviesbureaus voor een stevige verankering van het ‘faciliteren’, oftewel: procesmanagement op kleine schaal.

Ook de bescheiden wereldverbeteraars gingen gewoon door met waar ze mee bezig waren: het bevorderen van incrementele verbeteringen in overheidsorganisaties, beleid en democratie. De experimentele fase, waarin steeds nieuwe ideeën en werkwijzen werden ontwikkeld en uitgeprobeerd, was voor hen een gepasseerd station. Ze waren wat serieuzer geworden dan tijdens de hoogtijdagen van interactief beleid:

[...] zoals het toen ging dat was ook niet, dat was te extr..., niet reëel binnen [departement X]. En dat geeft niet, want het was een experimentele fase, maar dan kan je dus zeggen van, nou, dan ga je vervolgens een fase in waarin het veel meer toegaat naar professioneel procesmanagement.

Ook voor de bescheiden wereldverbeteraars was het sleutelwoord procesmanagement geworden, maar dan op het niveau van beleidsprocessen. Zij zagen het als de opvolger van projectmanagement, en in die zin soms ook als een nieuw beroep in het openbaar bestuur. Een projectmanager omschreven ze als iemand die een bepaald doel in een bepaalde tijd realiseert door te sturen op factoren als budget, organisatie en tijd; een procesmanager heeft als taak doelen te realiseren die minder duidelijk omschreven zijn, met een grote complexiteit, en waar diepgewortelde meningsverschillen over bestaan. Procesmanagement draaide voor bescheiden wereldverbeteraars om het creëren van bestuurlijk, politiek en maatschappelijk draagvlak. Daartoe moeten procesmanagers in hun ogen sturen op de interactieprocessen rondom hun projecten en organisaties. Net als het faciliteren leek dit ‘procesmanagement op grote schaal’ leek gaandeweg een vaste positie te krijgen binnen overheidsorganisaties. Dat ging echter wat moeizamer dan met het faciliteren, omdat de grote idealen van de bescheiden wereldverbeteraars bleven botsen met de hiërarchische en instrumentele cultuur op de departementen. Maar door de bescheiden wereldverbeteraars bij universiteiten, opleidingsinstituten en adviesbureaus, kwamen uiteindelijk ook steeds meer geschoolde en ervaren procesmanagers bij de overheid terecht.

Ook de maatschappijfilosofen en de verkenneren zetten hun activiteiten voort. Voor hen was het sleutelwoord niet zozeer procesmanagement; zij hielden vooral vast aan het thema bestuurlijke vernieuwing. Maatschappijfilosofen gingen door met denken over bestuurlijke vernieuwing, zolang ze daarvoor middelen wisten te genereren. Ze bleven bijeenkomsten organiseren en teksten publiceren en lanceerden daarin steeds nieuwe ideeën en concepten. Ze waren nog altijd minder op concrete resultaten of de verankering van hun ideeën gericht dan de andere procesmetselaars. De verkenneren bleven ondertussen nieuwe experimenten en netwerken opstarten, en zolang ze hun verhaal goed konden verkopen, vonden ze daar ook budgetten voor. Samen met de maatschap-

pijfilosofen vormden ze een blijvende bron van informatie, ervaring, kennis en inspiratie.

## 5.5 Relaties tussen de beweging en de omgeving

De vorige paragraaf heeft laten zien hoe in de interacties tussen procesmetselaars verschillende rollen voor bestuurlijke vernieuwers waren ontstaan, die vervolgens de betekenis van interactief beleid en hun onderlinge relaties in het netwerk beïnvloedden. Deze paragraaf gaat over de relationele betekenissen die in de externe relaties van procesmetselaars ontstonden. Wat is er tijdens de structuratie van interactief beleid gebeurd met de verhoudingen tussen procesmetselaars en bestuurders, politici, participanten, burgers en onderzoekers? Wat betekende het taalgebruik rond interactief beleid voor verwachtingen aangaande het gedrag en handelen van mensen in posities rond het netwerk van pleitbezorgers?

### 5.5.1 Procesmetselaars en de gevestigde orde in het openbaar bestuur

Voor alle sociale bewegingen geldt hetzelfde dilemma: kies je positie binnen of buiten ‘het bolwerk’? Procesmetselaars, vooral de ambtenaren onder hen, worstelden vaak met hun positie in de gevestigde orde van het openbaar bestuur. Maar met uitzondering een enkeling, bleven de meeste procesmetselaars in of heel dicht in de buurt van de overheid en andere bestaande organisaties werken. Hun positie binnen het bolwerk gaf procesmetselaars de gelegenheid zichzelf te neer te zetten als constructief meewerkende vernieuwers en idealisten, als mensen die zo goed mogelijk de publieke zaak probeerden te dienen. Ze konden zich presenteren als underdogs die een revolutie bevochten op de gevestigde machten, zonder de privileges, die bij die positie hoorden, op te hoeven geven. De structuratie van interactief beleid was een veilige revolutie; met op de achtergrond de onzekerheid over en het statusverlies van het beroep ambtenaar. Procesmetselen bleef mede daarom in zekere zin een vorm van zingeving voor ambtenaren. De onzekerheid en het statusverlies schiepen voor ambtenaren de discursieve noodzaak zichzelf te verantwoorden, en de rol van bestuurlijke vernieuwer bood daartoe verschillende mogelijkheden.

De meeste pleitbezorgende ambtenaren werkten niet in de top van hun organisaties, noch onderaan, maar ergens daar tussenin. Volgens een van de respondenten was dat een min of meer bewuste keuze:

XPIN mikt juist op dat middenniveau. Ze willen geen spanning maken, ze willen contacten organiseren tussen mensen die zichzelf als vernieuwer zien, of dat zouden willen worden.

Er waren nauwelijks hogere ambtenaren en bestuurders die zich aansloten bij een van de organisaties in het netwerk. Zelfs degenen onder hen die procesmetselaars de nodige ruimte en middelen verleenden, spraken zelden publiekelijk hun steun uit voor interactief beleid. Maar ze bestreden de procesmetselaars evenmin, en die gingen op hun beurt niet echt de strijd met de top aan. Met hun inzet voor interactief beleid konden procesmetselaars figuurlijk afstand nemen van de overheid en hun eigen rol als ambtenaar, zonder letterlijk ontslag te hoeven nemen. Ze bekritiseerden de gevestigde macht, zonder duidelijk te maken wie of wat dat precies was. Maar ook met ‘de basis’ onderhielden

den de procesmetselaars nauwelijks contact. Een enkele keer verscheen er een manifest of een ander opruiend stuk, ogenschijnlijk namens het volk en gericht aan de “Dames, heren, volksvertegenwoordigers, bestuurders” (Enthoven et al. 2002):

Een enkel woord vooraf om de verhoudingen helder te krijgen. Wij zijn soeverein en júl-lie mogen ons vertegenwoordigen en besturen. Dát is de volgorde. De volgorde is dus niet: jullie besturen ons en wij mogen eens in de vier jaar kiezen; dat is jullie invulling geweest van democratie. Laten we er niet omheen draaien: We willen onze soevereiniteit terug, we willen beter vertegenwoordigd worden en we willen beter bestuurd worden.

Dit stuk was geschreven door drie mensen en mede ondertekend door twaalf anderen, ontegenzeggelijk allemaal burgers van Nederland. Maar ze vertegenwoordigden tegelijkertijd in zekere mate de gevestigde orde: een hoogleraar, een universitair docent, twee kandidaat-Kamerleden, en veel medewerkers van organisaties die waren ingesteld of ondersteund door dezelfde bestuurders waar ze hun “J'accuse” aan richtten (zoals XPIN, Forum voor Democratische Ontwikkeling, United Knowledge).

Met hun sociale beweging voor de participatie van burgers bij beleid konden of wilden de procesmetselaars toch niet echt met noch namens burgers spreken. Daardoor waren ze kwetsbaar voor een pijnlijk punt van kritiek: “interactief beleid is democratisering van bovenaf” (Hartman 1998). Procesmetselaars plaatsten zichzelf tegenover de gevestigde macht, maar werden door anderen gezien als een onderdeel daarvan. De procesmetselaars belandden zo in dezelfde paradoxale positie als Sennett beschreef voor de “liberal bourgeois”, die in de loop van de Parijse opstanden van 1848 het contact met en de steun van de arbeiders en de paupers verloren (1977: 226):

People from all social strata could be found in revolt, then, but only those from the working classes could be imagined to be. The liberal bourgeois in 1848 is truly a man in the middle. He can be opposed to vestiges of the ancien régime, he can be for constitutional government, for the expansion of industry, for reform, but at the same time he is on the defensive. He is at once a rebel and the object of rebellion; he is for a new order, but he is for order in and of itself.

Net als deze burgers uit de Franse middenklasse stonden de procesmetselaars aan het begin van de eenentwintigste eeuw in het midden tussen het oude regime en het opstandige volk: rebel en kop van jut ineën. De vergelijking met de negentiende eeuw werpt bovendien een nieuw licht op hun interesse voor procesmanagement. Ook de pleitbezorgers voor interactief beleid streefden een nieuwe orde na, maar wilden tegelijkertijd ordeloosheid ten enenmale voorkomen.<sup>56</sup> Hun netwerk werd nooit een overtuigende sociale beweging. Ze waren niet geloofwaardig in de rol van opstandeling en voelden zich in de verdediging gedrukt.

<sup>56</sup> Een artikel op de site [en.wikipedia.org](http://en.wikipedia.org) stelt over de klassenverhoudingen tijdens die opstanden van juni 1848: “Before, workers and *petite bourgeoisie* had fought together, but now, lines were tighter. The working classes had been abandoned by the bourgeois politicians who founded the provisional government. This would prove fatal to the Second Republic, who, without the support of the working classes, could not continue. [...] While the bourgeoisie agitated for ‘proper participation’, the workers themselves had other concerns.”

### 5.5.2 Bestuurskunde en procesmetselen: reproductie van een klassieke relatie

Bestuurskundigen en procesmetselaars onderhielden hechte relaties. Bestuurskundigen staan in het algemeen dicht op het openbaar bestuur, en maken regelmatig overstapjes tussen theorie en praktijk. Rond interactief beleid gebeurde dat meer dan regelmatig, want de contacten waren intensief. Aan bijna alle interactieve projecten werkten onderzoekers mee. Volgens een jurylid van de jaarprijs voor bestuurskundige proefschriften ging ook in de jaren van de fragmentatie van het netwerk nog steeds ongeveer 30 procent van de inzendingen over het thema interactief beleid. Ook procesmetselaars van buiten de universiteiten schreven in bestuurskundige tijdschriften, sommigen dachten erover een proefschrift te schrijven. De meeste bestuurskundigen in en rond het netwerk bleven in de voor hen meest vanzelfsprekende rol van maatschappijfilosoof. Naar het oordeel van andere procesmetselaars vertoonden ze daarmee te weinig commitment, terwijl ze wel zeer volhardend waren in hun interesse voor interactief beleid. Voor niet-academische maatschappijfilosofen waren ze ondertussen wel een belangrijk referentiekader. Dat maakte de relatie tussen de bestuurskundigen en het netwerk wat ongelijk; pleitbezorgers zochten contact, veel wetenschappers hielden toch wat afstand.

Interactief beleid was een enorme bron van inspiratie en onderzoeksmateriaal voor de bestuurskunde, maar het was ook een lastig onderzoeksonderwerp. Klassieke wetenschappelijke evaluatiemethoden bleken slecht toepasbaar bij interactieve beleidsprocessen, omdat het beleidsdoel daarin niet van tevoren vaststaat, en omdat de kennis van leken even hoog wordt geacht als die van experts. Veel onderzoekers hanteerden daarom een sterk procesmatige oriëntatie op interactief beleid: als er draagvlak ontstond, werd het project positief beoordeeld. Deze oriëntatie sluit aan bij het ‘rationele’ perspectief op interactief beleid van de bescheiden wereldverbeteraars en de maatschappijfilosofen, zo bleek in paragraaf 5.4.2. Het lijkt erop dat daardoor het ‘creatieve’ perspectief van de verkenners en de oliemannetjes minder aan bod is gekomen in de bestuurskundige literatuur. Volgens een aanhanger van het creatieve perspectief heeft die omissie de discursieve positie van interactief beleid negatief beïnvloed:

Toen verschoof volgens mij de dialoog, het debat. Het onderwerp [interactief beleid] was een soort geclaimd door de bestuurskundigen. Het woord proces ging het debat domineren. [...] Die bestuurskunde die heeft tien jaar lang hierin meegespeeld, en dit onderwerp niet weten te agenderen.

Bovendien is door de nadruk op de rationele en procesmatige aspecten van interactief beleid een wezenlijke kant van het verschijnsel interactief beleid en zijn sociale context buiten het bestuurskundige beeld gebleven. Soms kwam de creatieve, op persoonlijke kracht en inzet gerichte interpretatie van interactief beleid wel over het voetlicht in publicaties buiten het bestuurskundige kader. Een voorbeeld daarvan is het boek *De fysica van samenwerking*, voortgekomen uit het project *Kristallisatie 21* bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierin staan persoonlijk getinte bijdrages van tientallen betrokkenen, met veel aandacht voor psychologische en spirituele aspecten van het werken bij de overheid en bestuurlijke vernieuwing (De Rooij 2001).

De meeste bestuurskundigen behielden daarentegen een beter bij een klassieke rolopvatting als objectieve wetenschappers passende houding ten aanzien van hun onderzoeksobject. Ze brachten de bestuurlijke praktijk van interactief beleid in beeld met

behulp van casestudies, zochten daarin naar generaliseerbare patronen en mechanismen, en gaven die in de vorm van inzichten en lessen terug aan de mensen in de praktijk, die ze weer konden gebruiken om hun aanpak te verbeteren. Hoewel enkele procesmetselende wetenschappers een rol als verkenner of bescheiden wereldverbeteraar innamen, en daarmee nieuwe relaties tussen bestuurskunde en -praktijk creëerden, heeft interactief beleid toch vooral de klassieke relatie tussen wetenschap en praktijk bevestigd.

### 5.5.3 Procesmetselaars en de samenleving

Aangezien de ‘creatieve’ en de ‘rationele’ procesmetselaars een verschillende visie op de werking van interactief beleid hadden, hadden ze verschillende verwachtingen van participanten in interactieve projecten. Maatschappijfilosofen en bescheiden wereldverbeteraars - de rationelen - zagen participanten als belanghebbenden, als ‘stakeholders’. Ze verwachtten dat mensen in een interactief proces hun belangen laten zien en hun machtspositie loslaten. Als participanten hun machtspositie niet loslaten, kan de uitwisseling van argumenten tussen participanten niet open en niet gelijkwaardig worden en dan kan er geen authentieke consensus tot stand komen. Zij gingen ervan uit dat burgers een ander soort kennis hebben dan experts. Ze wilden dat de burgers in een interactief project bij voorkeur zo ‘gewoon’ en ‘ongeorganiseerd’ mogelijk zijn. Participerende burgers die teveel kennis en ervaring met beleid en bestuur opdoen, raken in hun beleving als het ware verpest. Voor rationelen was de participatieparadox<sup>57</sup> daarom zeer problematisch; het bestaan daarvan betekent immers dat interactief beleid nauwelijks nieuwe ‘gewone’ burgers actief maakt.

De creatieven - verkenners en oliemannetjes - vonden het daarentegen van het grootste belang dat participanten hun persoonlijke kracht en inzet benutten:

Mensen worden dus [door ons] zwaar geselecteerd. Dat is wat bij heel veel interactieve processen niet is gebeurd. Gewoon een open uitnodiging is een garantie op falen van de bijeenkomst. Mensen die niet willen, worden [door ons] gewoon niet uitgenodigd. [...] als je mensen uitnodigt die tegen zijn, dan ontstaat die gelijkgestemde energie niet. Dus die worden buitengesloten.

Niet mensen die vasthouden aan hun macht, maar mensen die hun belangen niet loslaten waren in hun ogen de belangrijkste obstakels bij interactief beleid. Met hun verwachtingen hebben de creatieve procesmetselaars impliciet een andere rol voor participanten gedefinieerd dan de in de bestuurskunde gebruikelijke stakeholder: zij zagen participanten als ‘powerholders’.

Voor de rationelen bestond de samenleving dus vooral uit belangengroepen, terwijl creatieven de samenleving in de eerste plaats opgebouwd zagen uit basale krachten (zie de citaten in 5.4.2). Voor beide groepen gold echter, dat ze verwachtten dat de persoon in de rol van de procesmanager zelf neutraal is, of zich ten minste als zodanig presenteert. Voor creatieven betekende dat in de eerste plaats, dat procesmanagers zelf geen

<sup>57</sup> De participatieparadox houdt in: hoe meer mogelijkheden om te participeren er gecreëerd worden, hoe meer die worden gebruikt door dezelfde mensen en organisaties (Hartman 1998: 12).

macht uitoefenen: “het is wel belangrijk dat er iemand iets wil, en dat zijn niet wij”, “want het moet niet mijn verhaal zijn wat er uit een proces komt, maar hun verhaal”. En dat betekende tevens dat:

[...] alles in de luwte gebeurde. [Ons bureau] heeft zich nooit geprofileerd op projecten, processen. En dat is ook de enige manier waarop het kan. Dat is denk ik precies wat er anders is gelopen de afgelopen jaren. Het gaat erom dat de politiek, of de leider van het ministerie, zich kan profileren met de uitkomsten van het proces, [...] Zodra andere adviesbureaus zich gaan profileren op processen die ze hebben gedaan, wordt het voor de politiek heel omstrede, hè, wie heeft dat nou gedaan?

Voor de rationelen betekent neutraliteit daarentegen dat de procesmanager in ieder geval geen eigen belang mag hebben of tonen. Met deze norm van neutraliteit creëren de procesmetselaars een nieuwe positie buiten de samenleving, buiten het maatschappelijk krachtenspel en buiten de belangenstrijd. Die nieuwe positie gaf procesmetselaars en procesmanagers een blik op de samenleving van buiten- of bovenaf. Vanuit die uitkijkpost ziet iedereen, burger, ambtenaar of bestuurder, eruit als een stakeholder of een powerholder, behalve de kijker zelf.

In overeenstemming met deze blik uit de uitkijkpost begon, vanaf ongeveer 2003, een aantal overgebleven procesmetselaars hun idealen anders te formuleren. Ze deden afspraken als: “wat nu nodig is, is een soort omhullende, maatschappelijke effectiviteit, in plaats van effectiviteit in technische zin” of “we moeten streven naar maximalisering van het maatschappelijk rendement”. Een van hen legde dat begrip als volgt uit:<sup>58</sup>

Ik druk dat dan maar uit in termen van maatschappelijk rendement. Dat je projecten waar je in zit op welk beleidsterrein dan ook, dat je die zo weet in te richten, dat er een minimum verlies is aan ruimte en landschap. Dat het onderwijs zoveel mogelijk op de werkelijkheid betrokken is, dat zorg zo veel mogelijk afspeelt op de plaatsen waar die zich moet afspelen. Patiënten die thuishoren thuis, die in het ziekenhuis horen in het ziekenhuis. Dat op het juiste moment de juiste weggebruiker de juiste vervoersmodaliteit gebruikt en niet de ... Het is zeg maar zo compact, en zo geïntegreerd mogelijk, zo rendabel mogelijk te werken.

Zo plaatsten zij de procesmanager, en daarmee zichzelf, nog meer op een positie buiten het maatschappelijke spel van krachten en belangen. Procesmetselaars streefden naar een samenleving die open, weloverwogen en creatief haar eigen toekomst vormgeeft. Maar ze verwachtten dat overheden en burgers kunnen niet zomaar onbegeleid met elkaar kunnen overleggen en onderhandelen, en daarom zijn procesmanagers onmisbaar. In hun verhalen verscheen de samenleving als een organisatie, een huishouding, een sociaal-economische eenheid, met procesmanagers als bedrijfsleiders. Die hebben daarin de rol van een modern, ‘verlicht’ management, dat participanten - de ‘medewer-

<sup>58</sup> Ook bij het IMI en Rijkswaterstaat zat men in die tijd op deze lijn. De ‘IMI Nieuwsbrief’ van oktober 2004 gaat over ‘Neolab’, een nieuw adviesbureau bij Rijkswaterstaat: “Neolab staat voor laboratorium voor Nieuwe Effectiviteit voor de Overheid. Het doel van Neolab is om nieuwe methoden voor een effectiever functioneren van de overheid te demonstreren. [...] Daarbij staat ‘maatschappelijk effectieve samenwerking’ centraal. Eén van de instrumenten die zijn ontwikkeld is de EOX-meting. Met de EOX-meting wordt de maatschappelijke effectiviteit van een project of proces beoordeeld. Bovendien zorgt het tussentijds meten voor regelmatig momenten van gezamenlijke bezinning in de projecten. Betrokkenen voeren zelf de meting uit zodat een gemeenschappelijk beeld ontstaat van de actuele effectiviteit”.



kers' van de huishouding - maant en helpt hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Geformuleerd in termen van maatschappelijk rendement was het ideaal van de procesmetselaars een samenleving waarin geen creativiteit, energie en tijd meer zou worden verspild. De nieuwe democratische orde van deze procesmetselaars was een gemanageerde orde. Ook politieke strijd is immers zonde van de tijd.

#### 5.5.4 Procesmetselaars en politiek

Het probleem in de verhouding tussen procesmetselaars en politici was dat er rond interactief beleid geen aantrekkelijke rollen waren weggelegd voor politici; noch bij het stimuleren van interactief beleid in het netwerk, noch in concrete interactieve beleidsprojecten (Hendriks en Tops 2001b: 25-26). Bestuurders konden nog redelijk uit de voeten met interactieve projecten, omdat ze daarin als opdrachtgever of projectleider konden optreden. Sommige (voormalige) bestuurders waren na een dergelijke ervaring zelfs procesmetselaar geworden, vaak in de rol van een bescheiden wereldverbeteraar. Maar de rol van raadsleden, statenleden en kamerleden bij interactieve projecten bleef een netelig vraagstuk (zie paragraaf 5.3.2).

Veel procesmetselaars zagen in hun beeld van de ideale democratische samenleving eigenlijk nauwelijks een plaats weggelegd voor politici:

Ik geloof dus niet dat de politiek richting geeft aan de samenleving. Politiek is altijd sluitstuk van een bepaalde fase in de samenleving. [...] Maar [verandering] kan pas verankerd worden door de wetenschap en de politiek. Iedereen heeft een bepaalde rol in de samenleving.

Een ander dufde politici nog verder in de marge:

Is het hun rol wel [om een beweging richting de burger te maken]? Ik heb zelf wel 'ns het idee dat het hun rol ook niet is. Naar mijn gevoel moeten ze wel een systemsprong maken, door een doorbraak heen. Zoals ze nu werken, dat is teveel gericht op het nagaan van ambtelijke stappen bij beleidsvorming. En wat mij betreft, als ze in een hogere baan om de aarde moeten komen, zouden ze de dialoog, het ideologisch debat opnieuw moeten gaan voeren. [...] Multi-ideologische deliberatie [...] dat is waar politici weer terug in hun authentieke rol terug komen. Daadwerkelijk afwegen van belangen, in één verband brengen van met totaal verschillende belangen, prioriteitenstelling in aanbrengen. En dat kan alleen maar als je een visie hebt op hoe de samenleving in elkaar zit, en dan moet je terug naar het ideologisch debat. [...] [We] hebben een plan gelanceerd om te kijken of je met multi-ideologische deliberatie in de stadsvernieuwing zou kunnen helpen om projecten vooruit te krijgen. Dat je een projectvoorstel direct vat in termen van ondernemerschap, sociale cohesie, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid. Zodat in het interactieve proces, de politici daarop kunnen aanhaken. [...] Dat voor de politicus die het in de gemeenteraad moet beoordelen, het tijdsbeslag voor beoordeling kleiner maakt. Hij kan het sneller begrijpen, sneller zien wat hij ermee te maken heeft.

Dit idee van multi-ideologische deliberatie is ook uitgewerkt als een vorm van procesmanagement (Van der Heijden et al. 2002). Het houdt verband met het streven naar maximaal maatschappelijk rendement, dat in de subparagraaf hiervoor aan de orde kwam. De auteurs verwachtten dat het politieke debat efficiënter verloopt wanneer politici snel kunnen zien wat een interactief project bijdraagt aan hun ideologische voorkeuren - ondernemerschap voor VVD-ers, sociale cohesie voor PvdA-ers, duur-

zaamheid voor GroenLinksers. Dit soort gedachten en termen was ook binnen het netwerk van procesmetselaars tamelijk vooruitstrevend, en paste dan ook typisch in de laatste periode van de structuratie van interactief beleid. Maar al in 1993 hadden Klijn en Teisman soortgelijke overwegingen (1993: 65):

In beleidsprocessen moeten diverse doelen worden bereikt, willen burgers de oplossing bevredigend vinden. [...] Er is dus een spel voor nodig om doelen op elkaar af te stemmen. Het is vanuit dit normatieve uitgangspunt dat wij op zoek gaan naar mogelijkheden om het spel zo adequaat mogelijk te laten spelen. Verbeteringsvoorstellen richten zich dan op de mogelijkheden om adequate rollenspellen te creëren. Adequaat zijn die rollenspellen waarin actoren via een begrensde inspanning komen tot een bevredigend beleid. Voorstellen ter verbetering van beleidsprocessen moeten er toe leiden dat deze processen niet langdurig geblokkeerd blijven. Wij proberen de efficiency dus te optimaliseren, zonder de verbetering daarvan te zoeken in het introduceren van een grote sterke beslisser die voorzien van alle middelen het algemeen belang kan dienen. Efficiency is niet het maken van een kosten-baten analyse ten behoeve van een actor in het licht van gefixeerde doelen. Het is veeleer het inzichtelijk maken van de transactiekosten die gemeenschappelijke beleidsprocessen met zich meebrengen. [...] Verder moet het netwerkmanagement de effectiviteit van beleidsprocessen verbeteren. In tegenstelling tot meer traditionele beschrijvingen van effectiviteit gaan wij ervan uit dat er van effectiviteit sprake is wanneer beleidsprocessen tot resultaten leiden, die voor betrokken partijen bevredigend zijn, ongeacht of de resultaten vooraf gewenst of voorzien zijn.

Het feit dat procesmetselaars zo spraken over de verhouding tussen managers en participanten, beduidt dat het voor politici - en voor burgers - tot rolconflicten kon leiden als ze in het discours van de procesmetselaars meegingen. Wie het probeerde, moest als een maatschappijfilosoof kunnen en willen meepraten over het managen van zijn of haar eigen rol en interacties.

#### *Tot besluit*

De procesmetselaars - althans, de overgebleven procesmetselaars - plaatsten zichzelf en hun netwerk in de loop van de tijd steeds meer buiten de samenleving en buiten de politiek. Ze vonden nauwelijks aansluiting bij de burgers die volgens hen invloed zouden moeten krijgen, noch bij de machthebbers die zich daarvoor open zouden moeten stellen. Uiteindelijk zijn ze de samenleving gaan beschouwen als een wereld waarin zowel overheden en burgers als politici participanten zijn die onder begeleiding staan van professionele procesmanagers. Ze keken zelf naar die wereld zoals een procesmanager in hun ogen moet kijken: van boven af. Dit perspectief van boven af kon de gedachte oproepen, dat procesmanagers de samenleving en de politiek efficiënter zouden moeten organiseren, teneinde het maatschappelijk rendement van inspanningen en interacties te maximaliseren. In aanleg waren dit soort gedachten al aanwezig vanaf de vroegste geschiedenis van interactief beleid, maar pas toen het netwerk van pleitbezorgers voor interactief beleid al grotendeels was gedesintegreerd, kwamen ze in hun meest extreme vorm naar de oppervlakte.

### **5.6 Conclusie: de levensloop van de procesmetselaars**

Deze laatste paragraaf werpt een blik vooruit op het volgende hoofdstuk, maar begint met een terugblik op het verhaal over de pleitbezorgers. De verworvenheden van de beweging procesmetselaars zijn moeilijk op waarde te schatten. Zelf wisten ze achteraf

niet goed of ze er door een roze of een zwarte bril naar moesten kijken. *Social-movement*onderzoeker Drakeford geeft net zo'n dubbelzinnig beeld van sociale bewegingen in het algemeen. Enerzijds hebben alle sociale bewegingen volgens hem een bepaalde levenscyclus, die alleszins de trekken van een tragedie vertoont: "Social movements are born in optimism, prosper in enthusiasm, live in contention, and die in disillusionment" (Drakeford 1997: 209). De ontwikkelingen in de discursieve structuur van interactief beleid sluiten nauwkeurig bij dit beeld aan. Het begon met optimistische verhalen over veranderende rollen in nieuwe democratische verhoudingen. De beweging groeide op rond enthousiaste, normatieve verhalen over het idee om zelf de democratie te vernieuwen. Maar juist toen de organisatorische groei vaste vormen begon aan te nemen, ontstonden verschillen van inzicht over de aanpak en betekenis van interactief beleid. Uiteindelijk bleven de laatste procesmetselaars ontgoocheld achter met de restanten van hun gedachtegoed. Deze paragraaf geeft het verloop van deze geschiedenis, die in dit hoofdstuk vanuit diverse perspectieven beschreven is, nog eens in kort bestek weer. Anderzijds is de tragische levensloop niet het laatste wat Drakeford over de resultaten van sociale bewegingen te zeggen heeft, want (Drakeford 1997: 218):

[...] protest cycles do not simply end and leave nothing but lassitude or repression in their wake; they have indirect and long-term effects that emerge when the initial excitement is over and disillusionment passes.

De waarde van de activiteiten van de procesmetselaars ligt niet alleen in hun eigen sociale beweging, maar moet vooral in de indirecte gevolgen op lange termijn worden gezocht.

Opvallend genoeg zag ik de parallel tussen de geschiedenis van interactief beleid en Drakefords openvolging van optimisme, enthousiasme, strijd en desillusie pas bij de afronding van dit hoofdstuk. In die zin is zijn beeld van een levenscyclus een typisch voorbeeld van een interpretatief thema: je begrijpt het pas als je het ziet (zie 4.3.2). De levenscyclus sluit dan ook goed aan bij het interpretatieve thema dat al eerder de leidraad werd bij de interpretatie, analyse en constructie voor dit hoofdstuk: de overgang van draadjes naar een kabel naar touwen. In samenhang bieden deze thema's de mogelijkheid het verhaal van de procesmetselaars kort samen te vatten. Kort als het is, gaat dit afsluitende verhaal grotendeels voorbij aan de toevalligheden, nuances en uitzonderingen in de geschiedenis. Hierdoor belicht dit verhaal vooral causale mechanismen en komen de invloeden van contextuele factoren en van improvisaties van procesmetselaars minder uit de verf.

De eerste pleitbezorgers voor interactief beleid waren voornamelijk ambtenaren en geëngageerde consultants, die in de rol van verkenners, oliemannetje of bescheiden wereldverbeteraar allerlei initiatieven ontplooiden in hun eigen organisaties. Naar aanleiding van die initiatieven schreven bestuurskundigen, in de rol van maatschappijfilosoof, optimistische verhalen over de rolverdeling tussen overheid en burgers. Net als de eerste pleitbezorgers verhielden die verhalen zich tot elkaar als losse draadjes. In de eerste onderlinge contacten tussen deze pioniers ontstond een gedeeld enthousiasme over de mogelijkheid om zelf een bijdrage te leveren aan bestuurlijke vernieuwing en democratisering. Deze verhalen en contacten waren de aanzet tot de kabel van procesmetselaars; het nieuwe doel maakte de verhalen over interactief beleid normatiever. Interactief beleid werd hét symbool voor bestuurlijke vernieuwing. Aanvankelijk was

de beweging vrij meegaand: niet bijzonder strategisch, noch erg radicaal. Procesmetselaars hechtten veel belang aan ordelijkheid: overzicht, sturing en soepele interacties. Ze probeerden de overheid vooral van binnenuit te veranderen, als “men in the middle” tussen burgers en overheid. Door de uiteenlopende verwachtingen en culturen raakte een deel van hen - de oliemannetjes en de verkeners - nooit echt geïntegreerd in de beweging.

Na het vertrek van de verkeners - de meest radicale vernieuwers -, ontwikkelde het netwerk nog meer een cultuur van gematigdheid. De overgebleven procesmetselaars toonden zichzelf meer als organisatoren van bestuurlijke vernieuwing dan als activisten voor democratie. Het idee was dat interactief beleid moest worden ingepast in de bestaande instituties voor besluitvorming. De beweging bleef zelf ook grotendeels binnen die bestaande orde opereren. Men kon de aldaar beschikbare hulpbronnen goed gebruiken voor het mobiliseren van mensen en het ontwikkelen van ideeën. Het bolwerk was bovendien een veilige positie voor ambtelijke procesmetselaars om naar de zin van hun beroep te zoeken. Maar had de beweging die hulpbronnen echt nodig? De ambtenaren onder de procesmetselaars leken verwend te worden, door de middelen en de ruimte die ze kregen om interne kritiek te uiten. En de procesmetselaars buiten het bolwerk wellicht ook, want overheidsorganisaties nodigden maar al te graag juist hun externe critici uit om projecten voor ze te doen en verhalen voor ze te schrijven.

Hoe sterker de kabel van contacten en betekenissen, hoe meer interactief beleid binnen de bestaande orde geaccepteerd en ingevoerd raakte. Maar de procesmetselaars verloren daarbij wel hun gevoel van zeggenschap over de betekenis van het begrip. Onder tussen lukte het hen niet om politici voor zich te winnen. Procesmetselaars verloren hun gevoel van zeggenschap overigens niet alleen aan de repressieve tolerantie van de gevestigde orde. Ook onderling hadden ze die ervaring: procesmetselaars met een meer creatief en met een meer rationeel perspectief op interactief beleid verweten elkaar het begrip van z'n ware betekenis te hebben beroofd. In de beweging zakte het commitment aan interactief beleid weg. Pas toen begon men het belang van strategie en macht bij vernieuwing te beseffen. Maar de timing was slecht. Toen er veel mogelijkheden waren om te scoren, was men druk geweest met kennisontwikkeling en interne organisatie; toen de vraag naar praktische kennis en resultaten sterker werd, werden de verhalen juist steeds abstracter en filosofischer. De bescheiden wereldverbeteraars haakten teleurgesteld af. Ze vonden zichzelf niet meer geloofwaardig als brede, in de praktijk gewortelde beweging die ook daadwerkelijk bestuurlijke vernieuwing realiseerde. De buitenwereld zag hen vaak als ware *believers*, maar ondertussen geloofden ze zichzelf niet meer, wanneer ze als pleitbezorgers voor interactief beleid vernieuwend probeerden over te komen. De procesmetselaars vielen uit elkaar, de beweging liep ten einde, en interactief beleid verloor zijn dominante discursieve positie als symbool voor bestuurlijke vernieuwing. De verhalen die nog verschenen, gaven steeds vaker een pessimistisch beeld van de mogelijkheid om met interactief beleid de rolverdeling tussen overheid en burgers te veranderen.

Met de inspanningen om de beweging te verbreden, was de concentratie op interactief beleid bovendien helemaal verwaaid. Dat versterkte het gevoel onder de laatst overge-

bleven procesmetselaars dat interactief beleid “uit” was. Ze begonnen de normatieve kern in hun eigen verhalen van een paar jaar daarvoor te bespotten: radicale democratisering door interactief beleid was een idee uit “de sprookjesboeken van bestuurskundigen”. Interactief beleid was zijn bindende kracht als symbool voor vernieuwing kwijtgeraakt. Van de kabel van betekenissen en contacten bleven alleen enkele touwen over, met elk hun eigen aanhang: verhalen over bijvoorbeeld procesmanagement, het burgerinitiatief of deliberatieve democratie. De maatschappijfilosofen bleven eenzaam achter met hun gedachten, flarden van oude verhalen, en de restanten van hun organisaties voor democratie en innovatie. De teloorgang van de samenhang in het netwerk en de betekenissen rond interactief beleid leidde bij hen tot desillusie: ze droegen interactief beleid ten grave.

Dat was echter niet het einde van het verhaal. Desillusie hoort bij een kritisch perspectief. Een kritisch verhaal is de omkering van de normatieve verhalen over rolverandering: het aanvaardt niet klakkeloos de goede bedoelingen en mooie beloftes erin als onschuldige idealen, maar bekijkt ze met enig wantrouwen als de discursieve elementen van een politiek project. Het verhaal over interactief beleid in dit hoofdstuk is zelf onderdeel van die laatste fase. Het tweede citaat van Drakeford laat zien dat desillusie niet alleen maar negatief is. Integendeel, kritiek biedt de mogelijkheid de wereld weer met nieuwe ogen te zien en andere dingen aan te pakken. En dat is precies wat procesmetselaars en hun opvolgers zijn gaan doen: bijvoorbeeld zich inzetten voor de nadere uitwerking en verankering van procesmanagement als een effectieve manier om de interacties tussen overheid en burgers te intensiveren, organiseren en begeleiden. Maar dat is een verhaal voor een volgend hoofdstuk.



## HOOFDSTUK 6

### VAN BEROEP: PROCESMANAGER

*“Maar hoe weet u dat?” “Och, dat is een mix van ervaring, onderbuik, spitzfingergefühl, après-ski, yin-yang, win-win ...”*

Radioreclame Kamer van Koophandel

#### 6.1 Inleiding

Het onderwerp van dit hoofdstuk is de institutionalisering van interactief beleid, het tweede onderdeel van het politieke project van interactief beleid. In paragraaf 2.3 is institutionalisering gedefinieerd als de vertaling van patronen in het taalgebruik in materiële patronen. Instituties zijn regels, normen en gebruiken die zijn vastgelegd in voorwerpen en andere ‘dragers’: routines, symbolische systemen en relationele systemen (Scott 2001: 48-49). In het vorige hoofdstuk bleek, dat de pleitbezorgers er wel in slaagden de tekstuele, representatieve en sociale betekenissen rond interactief beleid te structureren, maar dat die betekenissen nauwelijks zijn vastgelegd in voorwerpen, routines, symbolische of relationele systemen. De schaarse institutionele vertalingen van interactief beleid die ontstonden, zoals de organisaties van pleitbezorgers, was slechts een kort bestaan gegund. Het pleidooi van de pleitbezorgers voor procesmanagement bij beleidsontwikkeling heeft uiteindelijk beter doorgewerkt dan hun pleidooi voor interactief beleid zelf. Mede daardoor was de structuratie van het politieke project van interactief beleid, ondanks de teleurstelling bij een deel van de procesmetselaars, uiteindelijk toch succesvol te noemen. De pleitbezorgers hebben een nieuw beeld van het publieke domein neergezet, dat draait om twee nieuwe rollen: participant en procesmanager. In dit hoofdstuk gaat de aandacht vooral uit naar de activiteiten van de laatste van de twee.

De rol van procesmanagers is verbonden aan de verwachting dat ze de interacties tussen participanten organiseren en begeleiden. Mensen die werken als procesmanager, vertellen die verwachting in hun dagelijkse praktijk in routines, systemen en voorwerpen die langer lijken te beklijven dan de institutionele patronen van interactief beleid zelf. Daarmee geven zij bovendien vaste vorm aan hun rol als procesmanager, een proces dat begrepen kan worden als een bijzondere vorm van institutionalisering: professionalisering, oftewel de vorming van een beroep (Boudon en Bourricaud 1989: 278, Mok 1994: 252, Calhoun 2002: 387). Professions hebben kenmerkende institutionele verschijningsvormen, regels, normen en gebruiken. Van Hoof, die later hoogleraar arbeidssociologie werd, beschreef en verklaarde het verloop van de institutionalisering van beroepen als volgt (1969: 58):

Wat betekent nu institutionalisering in het kader van een beroep? Mensen die hetzelfde beroep uitoefenen in een grotendeels identieke arbeidssituatie, zullen zich bij die beroepsuitoefening voor overeenkomstige problemen zien geplaatst. Ze worden geconfronteerd met b.v. dezelfde tegenstrijdige verwachtingen of met hetzelfde geringschattende oordeel van de personen met wie ze in hun werk te maken hebben, met dezelfde bijzon-

dere werkomstandigheden, etc. Op grond hiervan kan het bewustzijn ontstaan dat men in een gemeenschappelijke situatie verkeert en daardoor gemeenschappelijke belangen heeft, een soort saamhorigheidsbesef dus, dat zich o.a. manifesteert in nog vrij incidentele en ongeordende contacten. Via deze contacten wordt een convergentie mogelijk van de individuele voorstellingen omtrent het werk, waaruit bepaalde collectieve opvattingen omtrent beroep en beroepsuitoefening ontstaan, die in meer of minder uitgewerkte en normatieve vorm tot een beroepscultuur kunnen uitgroeien. De ontwikkeling van een beroepscultuur is tevens een factor die bijdraagt tot de verdere structurering van sociale relaties en verhoudingen tussen de verschillende individuen, die onder omstandigheden zelfs een geformaliseerd karakter kunnen krijgen (beroepsvereniging, reglementering van de beroepsuitoefening en van de toelating tot het beroep etc.). Het resultaat is een voor het beroep karakteristieke constellatie van culturele en structurele elementen, die het beroep in meer of mindere mate tot een duurzaam sociaal stelsel maakt.

Institutionalisering leidt tot min of meer duurzame effecten. Daarom beschrijft dit hoofdstuk de procesmanagers als een beroepsgroep in ontwikkeling, teneinde het politieke project van interactief beleid verder te volgen. De deelvraag die daarbij leidend is, reeds geformuleerd in Hoofdstuk 2, luidt: Hoe en in hoeverre hebben procesmanagers hun werkzaamheden vastgelegd in een professie met de daarbij behorende instituties?

Aan de hand van een bespreking van theorieën over de professionalisering van beroepen geeft het vervolg van deze paragraaf 6.1 een nadere verantwoording, onderbouwing en uitwerking van de keuze voor dit onderzoek naar de professionalisering van procesmanagement. Paragraaf 6.2 inventariseert vervolgens de bestaande instituties om en in de beroepsgroep van procesmanagers door middel van een analyse van organisaties van procesmanagers. Daaruit blijkt dat facilitatie beschouwd moet worden als een specialisatie binnen de beroepsgroep. Paragraaf 6.3 beschrijft hoe gespecialiseerde facilitators en 'gewone' procesmanagers hun werk organiseren en daarbij hun beroep vormgeven. Hierbij wordt duidelijk dat er nog een bijzonder groep procesmanagers is: de souffleurs. Paragraaf 6.4 plaatst het werk van procesmanagers, facilitators en souffleurs in zijn bredere sociale context. Daarmee ontstaat enerzijds een beeld van de effecten van de bestaande instituties rond procesmanagement op de relaties met de mensen en organisaties die procesmanagers in hun werk tegenkomen. Anderzijds kan zodoende een inschatting worden gemaakt van de betekenis van die relaties voor de professionalisering van procesmanagement in de toekomst.

### **6.1.1 Institutionaliseren van interactief beleid door professionalisering**

De keuze om het deelonderzoek over institutionalisering in te vullen als een studie naar de professionalisering van procesmanagement is mede geïnspireerd door de opvatting van enkele respondenten in het onderzoek voor het vorige hoofdstuk (zie ook paragraaf 5.3.4). Zij hadden bezwaren tegen de institutionalisering van interactief beleid zelf, die zou leiden tot standaardisering van de methode. Omdat professioneel procesmanagement aan die bezwaren tegemoet komt, zien ze dat als een afdoende en noodzakelijke manier om interactief beleid te verankeren in de publieke sector. Klinkers verwoordt deze gedachte aldus (2002: 23-24):

Interactief beleid maken is een proces. Pogingen om dat beheersbaar te maken, aan marges te binden, onder het juk van vastgestelde scenario's door te halen, doden dat proces. [...] Angst voor verkeerd interactief beleid is terecht. Als reactie daarop past maar één



ding: zet er vakmensen op, ambtenaren die bekwaam zijn opgeleid om onder evenzo bekwame politieke regie processen te trekken zonder dat de democratie in gevaar komt. Ook hier geldt een rusteloos streven naar de menselijke maat: zorg ervoor dat zij die de regie en uitvoering van dergelijke processen hebben, weten wat ze doen, en verlies je niet in regelgeving die niets oplost en eerder afbreekt.

Hij verduidelijkt zijn stelling met een voorbeeld (ibidem: 25):

Stellen dat je bij interactief beleid maken het risico loopt van gebrek aan democratische controle. Dat is hetzelfde als stellen dat het gevaarlijk is om een loodgieter in huis te halen als je centrale verwarming het niet meer doet. Die persoon zou de boel wel eens kunnen opblazen. Natuurlijk kan dat, maar dat risico minimaliseer je door een gekwalificeerde loodgieter in te schakelen en geen beunhaas.

Ook andere pleitbezorgers willen niet interactief beleid zélf institutionaliseren, maar alleen waarborgen instellen voor de kwaliteit van de mensen die verantwoordelijk worden gehouden voor de toepassing ervan. Door interactief beleid te institutionaliseren langs de route van professionalisering van procesmanagers, willen ze voorkomen dat het kind met het badwater bevriest. De toepassing van interactief beleid in een concrete situatie wordt dan geen routine, maar blijft de resultante van het inzicht, het oordeelsvermogen en de competenties van de procesmanager; “de belangrijkste gids bij interactieve expedities” (Edelenbos et al. 2006: 152-154).

Professionalisering van procesmanagement kan derhalve worden gezien als de voortzetting van het politieke project van interactief beleid met andere middelen. Er is eigenlijk ook geen alternatief voor de invulling van dit deelonderzoek naar institutionalisering van interactief beleid, omdat nauwelijks pogingen zijn gedaan om het langs andere wegen te verankeren voor de langere termijn (Van de Peppel en Prummel 2000: 15). De organisaties van procesmetselaars zijn allemaal als project opgericht, dus slechts voor een beperkte periode. Spaarzame pleidooien voor een juridische verankering, bijvoorbeeld in een “Wet op Interactieve Beleidsvorming”, hebben vooralsnog geen uitwerking gekregen (Van As 2003). Eén uitzondering kan worden genoemd: interactief beleid is tot op zekere hoogte geïnstitutionaliseerd in zogenaamde checklists en handleidingen. Uit een bespreking van ongeveer zeventig checklists blijkt echter, dat deze vrijwel zonder uitzondering zijn geschreven voor procesmanagers en andere organisatoren van interactief beleid, zoals wethouders en ambtelijke projectleiders. De checklists en handleidingen bevatten geen voorschriften die in elke situatie blind kunnen worden toegepast, maar bestaan uit overwegingen, dilemma’s en thema’s die door de procesmanagers in ogenschouw genomen moeten worden voor een optimaal resultaat (Baeten 2004: 116-119). Ze maken daarom deel uit van de professionalisering van procesmanagement en zijn als zodanig meegenomen in het onderzoek voor dit hoofdstuk (zie bijvoorbeeld paragraaf 6.4.2).

### **6.1.2 De sociologie van professies**

Het sociologisch onderzoek naar beroepsvorming is tot het begin van de jaren ’70 gedomineerd door theorieën met een sterk structuralistische, statische, individualistische, idealtypische en normatieve benadering van professies (Van Hoof 1969, Burrage 1990: 1, Macdonald 1995: 2-8). Mok geeft in een definitie weer hoe het begrip profes-

sionalisering daardoor is vastgeklonken aan een aantal ogenschijnlijk onwrikbare kenmerken (Mok 1994: 194-195):

Professionalisering is afgeleid van *profession*, dat oorspronkelijk de betekenis had van 'een gewijd ambt uitoefenen'. Toen gezondheidszorg, rechtspraak en onderwijs zich gingen losmaken van het kerkelijke verband, ging ook de term *profession* een wereldlijke betekenis krijgen, namelijk die van een op dienstverlening aan de behoeftige mensheid gerichte bezigheid. ... Hierbij wordt professie dan meestal opgevat als een bepaald soort beroep met bijzondere kenmerken:

1. beroepsuitoefening gebaseerd op theoretische kennis en een uniforme opleiding, en gekenmerkt door gerichtheid op dienstverlening aan het publiek;
2. beroepsgenoten hebben zich aaneengesloten in een beroepsvereniging, die vooral een tweetal functies heeft:
  - a. de bevordering van de competentie, dat wil zeggen de kennis en kunde van de aaneengesloten leden;
  - b. het toezicht op de handhaving van de integriteit van de leden, dat wil zeggen het zich gedragen volgens de voor alle leden geldende gedragsnormen, neergelegd in een beroepscode.

Men beschouwt dan de professionalisering als 'voltooid', als een beroep aan beide genoemde kenmerken voldoet en er bovendien voldoende mogelijkheden zijn om afwijkers van de door de beroepsgroep vooraf opgestelde normen te straffen en de leden aan het beroep te binden.

Aanvankelijk vatten arbeidssociologen het begrip professie star en normatief op. Ze deden vrijwel uitsluitend onderzoek naar de schoolvoorbeelden, zoals artsen en advocaten (Thorstendahl 1990: 1). Afgemeten aan die voorbeelden is procesmanagement zeker geen professie. En ook in de toekomst zal het, volgens deze respondent, nooit kunnen voldoen aan ideaaltypische definities:

Ik denk wel eens dat facilitatie in zoverre niet echt een beroep is dat het toch gekoppeld wordt aan een ander beroep. Ik noem mezelf vaak organisatieadviseur. Dan ben ik ... aan het praten over hoe het beter kan in die organisatie, en daar gebruik ik dan veel facilitatietechnieken bij, oké. Een ander is misschien een auditor, en die moet af en toe met een paar mensen, en dan heeft ie af en toe wat facilitatie nodig. Of je bent een innovatief team en je moet een aantal gefaciliteerde workshops hebben om tot een bepaald iets te komen. {I: Ja, dus het is meer een vaardigheid dan een beroep, dan?} Dat weet ik niet, want er zijn wel mensen die, die heel veel in die hoek zitten. Maar eh, ehm ... de traditionele manier om een beroep te professionaliseren, als ik het sociologisch bekijk, dan zeg je: nou, mensen gaan het fulltime doen en niet meer parttime. Dat is alvast één, dus je wordt dan een fulltime ... iets. Ehm, je krijgt een domein waar het over gaat, je gaat er dingetjes omheen zetten. En je gaat proberen te zeggen van die mogen, en die niet. Hè, je gaat onderscheiden maken [...]. Een heleboel nieuwe beroepen ... nou, hoe lang duurt dat? Nou, een beetje beroep is toch al gauw een honderd jaar bezig. En die tijd is er momenteel niet. Beroepen gaan zo snel. En zooo, dat, dat zijn v... dus daarom dacht ik, als jij het hebt over het professionaliseren van facilitators, dan denk ik, ik vind het dus fascinerend om te zien wat daar gebeurt en hoe dat gaat, want het kan niet meer zoals het vroeger ging, want wij hebben gewoon die tijd niet meer. En er is ook niet meer een duidelijk af te bakenen beroepenveld, kennisveld.

Beroepsociologen hebben een begrippenkader in het leven geroepen waarmee ze onvolmaakte professies kunnen begrijpen. Ze onderscheiden een aantal typen beroepen die om uiteenlopende redenen afwijken van het ideaaltype, zoals nominale beroepen, neo-professies, mediale professies en semi-professies (Becker 1968: 25, Thorstendahl

1990: 1). Dergelijke semantische vondsten doen echter geen recht aan het wezenlijk dynamische en sociale karakter van professionalisering, zoals Van Hoof dat onder woorden brengt in het begin van dit hoofdstuk.

Vanuit verschillende theoretische benaderingen is dan ook kritiek geleverd op de statische en ideaaltypische theorieën over professionalisering, onder andere vanuit de institutionele benadering (Becker 1968, Van Hoof 1969), vanuit op Webers theorieën gebaseerde interactionistische benaderingen (Larson 1977, Macdonald 1995), en vanuit sociaal-culturele benaderingen (Macdonald 1995). Het centrale aspect in al deze benaderingen is dat de onderzoekers een professie niet beschouwen als een set vaste, normatieve kenmerken, maar als een sociale groep die in de samenleving zijn belangen nastreeft door zichzelf en het werk te institutionaliseren. Een professie is voor hen geen vaststaand, natuurlijk gegeven, noch een toevallige verzameling individuen, maar een min of meer collectief opererende belangengroep. Het onderzoek in deze stroming is gericht op het handelen van dergelijke groepen in hun omgeving. Professionalisering vat men daarbij op als een dynamisch, discursief verschijnsel (MacDonald 1995: xii):

... with this shift in emphasis from structure to action the sociological question changed from 'What part do the professions play in the established order of society?' to 'How do such occupations persuade society to grant them a privileged position?'

Handelingsgerichte arbeidssociologen hoeven niet langer te bepalen of een beroep al dan niet een ideaaltypische professie is. Daarentegen komt professionalisering als handelen centraal te staan; professionalisering is een relationele, discursieve activiteit van een groep. Uitgaande van deze stroming is de institutionalisering van een beroep het resultaat van het handelen van de beroepsgroep in relatie tot hun omgeving, terwijl tegelijkertijd die normen, regels en gebruiken omgekeerd dat relationele handelen constitueren.

Mok onderscheidt drie soorten institutionaliserend handelen die onder de vlag van professionalisering kunnen plaatsvinden: differentiatie of specialisatie, institutionalisering, en legitimering. Differentiatie betekent dat een eenduidig, duidelijk taakveld en een beroepsaanduiding worden afgebakend. Met het begrip institutionalisering duidt hij de oprichting van een beroepsvereniging en/of een formele opleiding aan. Via legitimering wordt de wettelijke bescherming van beroepsgroepen geregeld (Mok 1994: 252). Thorstendahl ziet eveneens drie institutionaliserende activiteiten die professionaliserende beroepsgroepen kenmerken; samen vormen die volgens hem een (1990: 2):

[...] connecting link between the groups which aspire to the status of professionalism; that is, their knowledge base, how they use it in order to strengthen their position in the labour market (their strategy) and how they relate themselves to the state and how the state relates itself to them.

Hoewel Mok en Thorstendahl ze op een verschillende wijze indelen, wijzen beiden op drie institutionele velden of dimensies, die ook bij andere beroepsociologen steeds terugkomen: kennis en opleiding; praktische beroepsuitoefening op een markt van diensten; legitimiteit in termen van dienstverlening aan cliënten en/of het algemeen belang (Macdonald 1995: 72, Larson 1977: x, Turner & Hodge 1970: 36, Calhoun 2002: 387, Becker 1968: 15-24). Samengevat betekent dit dat professies vorm krijgen in *cognitieve instituties* in een kennisdomein, in *praktische instituties* in de dienstverlening, en in *normatieve instituties* voor de legitimering. Door vast te leggen wat indivi-

duale beroepsbeoefenaren respectievelijk weten en kennen, doen en kunnen, en mogen, vormen die drie soorten instituties de afbakening van een beroepsgroep. Daarmee luidt de definitie voor dit hoofdstuk als volgt. Professionalisering is een bijzondere vorm van institutionalisering, die wordt gedreven doordat:

- mensen die min of meer hetzelfde werk doen
- een groep vormen,
- die regels, normen en gebruiken ontwikkelt
- en tracht vast te leggen in drie specifieke domeinen: het kennisdomein, de markt voor diensten en het algemeen belang.

Tegenover de regulerende of disciplinerende werking van die drie typen professionele instituties staat dat ze de beroepsbeoefenaren wat opleveren. Ze kunnen leiden tot a) een monopolie voor de beroepsgroep op de toepassing van bepaalde kennis of vaardigheden; b) een monopolie voor de beroepsgroep op het leveren van bepaalde diensten; en/of c) uitsluiting van leken, beunhazen, amateurs en andere niet-gekwalificeerden uit de beroepsgroep (Macdonald 1995: 32). Deze monopolies geven een beroepsgroep en haar leden autonomie, hoge inkomsten, privileges, status, en opwaartse sociale mobiliteit, onder andere door de institutionalisering van hun blik op de werkelijkheid (Macdonald 1995: 8):

The successful deployment of [a profession's] cognitive and normative aspects [...] provides the potential for defining social reality in the area in which members of the profession function, and the opportunity to use their technical expertise as the basis for a claim to a universal validity for their public pronouncements [...]. They typically use it to define the standards by which their competence will be judged and the extent to which the laity enter their domain.

Dergelijke verworvenheden duiden op de politieke betekenis van professionalisering. Larson heeft daarvoor het begrip “professioneel project” gemunt. Daarmee laat ze zien dat professionele instituties niet zomaar ontstaan, maar het resultaat zijn van de politieke strijd van een groep, die zijn belangen nastreeft in wisselwerking met andere mensen en groepen, die andere doelen of bezigheden hebben (Larson 1977). Elke professie is het resultaat van wisselwerkingen tussen vele verschillende actoren gedurende een lange periode. Zelfs in de klassieke professies houden die wisselwerkingen eigenlijk nooit op; denk bijvoorbeeld aan de voortdurende onderhandelingen en strijd over de plaats van alternatieve geneeswijzen in medische beroepen.

Zolang de instituties van een beroep in beweging zijn, zijn de contouren rond dat beroep onbepaald. Dat betekent, dat het lang onduidelijk kan blijven, wat een beroep inhoudt: wat je als beoefenaar precies moet weten, kunnen, doen en laten. De inhoud van een beroep is geen vaststaand gegeven, dat voortkomt uit de aard van het werk, en vervolgens geïnstitutionaliseerd wordt. De inhoud van een beroep ontstaat pas bij het vestleggen van cognitieve, praktische en normatieve instituties in wisselwerking met de omgeving. Professionalisering is als het bouwen van de muren van een huis, waarbij tegelijkertijd zowel de vorm en inhoud van het huis ontstaan, als een binnenkant die is afgesloten van een buitenkant. Zolang de muren nog gebouwd worden of veranderen, blijft onduidelijk wie precies wel en wie niet tot de beroepsgroep behoort. Een beroepsgroep in ontwikkeling kan bestaan uit vele individuen en organisaties, die verschillende beroepsvormende activiteiten ontplooiën, in verschillende sociale contexten

en relaties. Een professionaliseringsstudie analyseert de leden, activiteiten en sociale context van een zich ontwikkelende beroepsgroep in hun onderlinge dynamiek (Turner en Hodge 1970: 49). De volgende paragraaf introduceert en bespreekt een onderzoeksmodel dat ten behoeve daarvan de activiteiten, leden en relaties van beroepsgroepen met elkaar in verband brengt.

### **6.1.3 Onderzoeksmodel: professionalisering tussen beroepsgroep en buitenstaanders**

De vorige paragraaf heeft het proces van professionalisering uiteengelegd in de vorming van drie typen instituties: kennisinstituties, praktische instituties en normatieve instituties. Het professionele project van een beroepsgroep bestaat derhalve uit drie corresponderende vormen van handelen: kennisontwikkeling, praktijkvorming en legitimering. Deze drie activiteiten staan centraal in Figuur 6.1, en worden in het schema in verband gebracht met de verschillende actoren in en om een beroepsgroep.

Een beroepsgroep bestaat vanzelfsprekend in elk geval uit de beoefenaren van het beroep, in het schema weergegeven als ‘praktiserende professionals’. Daarnaast kunnen nog twee rollen bestaan in een beroepsgroep. Professionalisering betekent dat een soort arbeidsdeling in het professionele project ontstaat, waarin specialisten verantwoordelijk worden gehouden voor de vorming, vastlegging en handhaving van cognitieve en normatieve instituties. Kennisontwikkeling kan worden toegewezen aan wetenschappers en docenten, in het schema samengevoegd onder de noemer ‘professionele opleiders’. De legitimering van het beroep - de verantwoording naar buiten en de vastlegging van interne normen - is een taak voor ‘beroepsorganisaties’. Die interne arbeidsverdeling creëert de mogelijkheid van een professionele loopbaan door een beroepsgroep, weergegeven door de grijze pijlen in het schema in Figuur 6.1. De eerste stappen daarvan zijn individuele professionalisering, bestaande uit opleiding, toelating tot de beroepspraktijk, ervaring en nascholing.<sup>59</sup> Dat zijn stappen die ieder lid van een beroepsgroep doorloopt: aspirant, student, kandidaat, diploma-uitreiking, titelhouder, vakman. Daarna volgen eventueel twee andere trajecten: opleiding tot opleider of wetenschapper (meesterschap) en uitverkiezing tot vertegenwoordiger van de beroepsgroep in een functie in de beroepsorganisatie. Door de aard van het werk van professionals kunnen kennisontwikkeling en legitimering overigens slechts tot op zekere hoogte worden uitbesteed aan specialisten (MacDonald 1995: 30):

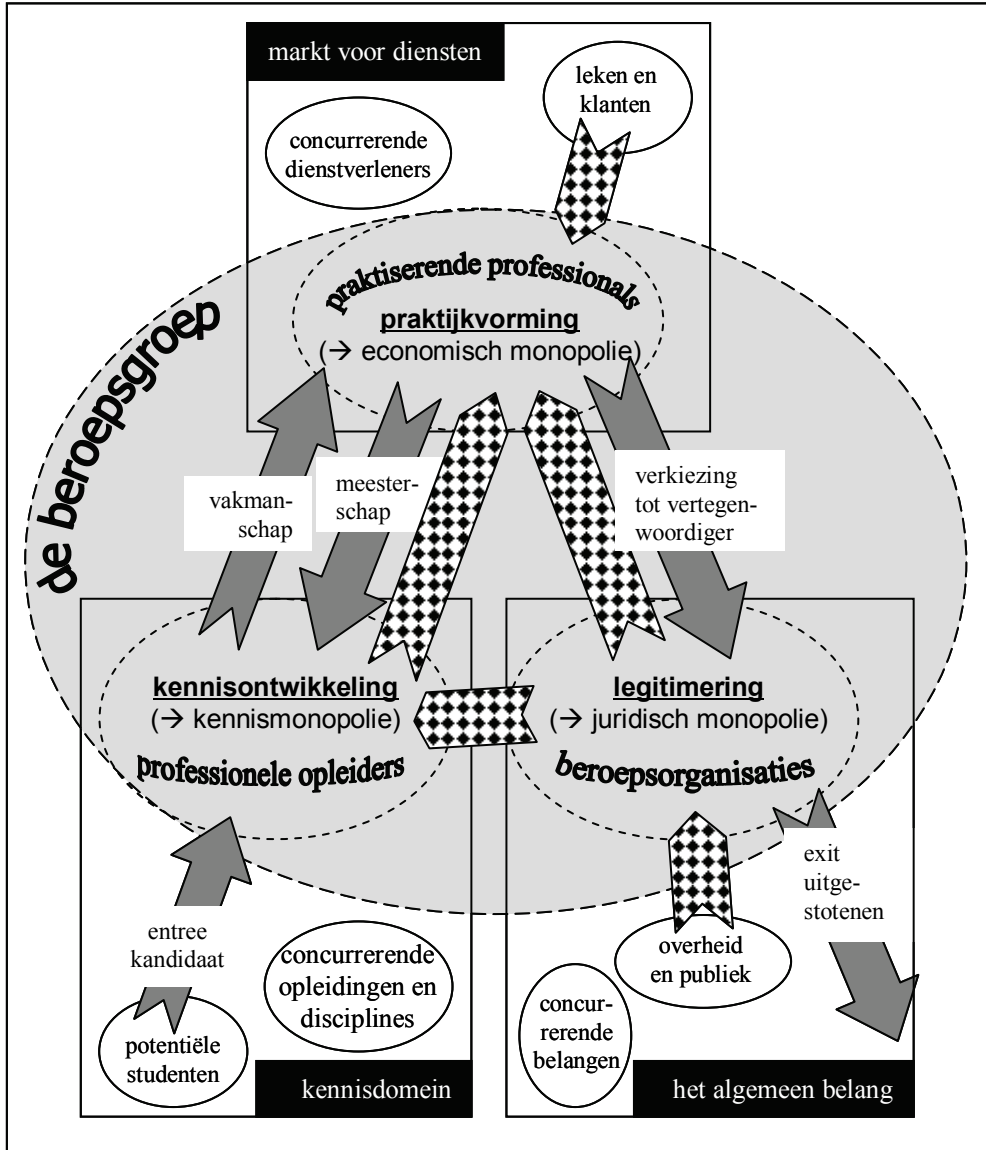
The services that professionals provide are characteristically different from the goods that are sold by a manufacturer, a merchant or a retailer in that they are intangible and the purchaser has to take them on trust; to take an extreme case, the faithful have no means of verifying that the priest has ensured their salvation. Furthermore, it is in the nature of some of these services that they are going to be unsuccessful: it is a foregone conclusion that half the advocates are going to lose their cases and that eventually the doctor will lose every patient. In such circumstances, how can the laity be persuaded to trust the professionals with their money, their property, their lives or even their immortal souls?

<sup>59</sup> Dit wordt meestal bedoeld met het begrip professionalisering in het dagelijks taalgebruik: ontwikkeling tot professionele beroepsbeoefenaar. Sociologen noemen dat “beroepssocialisatie” (Mok 1994: 252).

The professional's possession of knowledge and expertise can be warranted by diploma, certificates and degrees, but only up to a point. Thereafter, trust becomes extremely important and trust will be accorded to those whose outward appearance and manner fits in with the socially accepted standards of repute and respectability.

Praktiserende professionals moeten daarom altijd in enige mate zelf aan kennis en vertrouwen blijven bouwen. In een beroepsgroep in ontwikkeling zullen de beroepsbeoefenaren de legitimering en kennisontwikkeling helemaal zelf ter hand moeten nemen, individueel of in kleine samenwerkingsverbanden op ad hoc basis.

Figuur 6.1 Instituities, samenstelling, context en relaties van een beroepsgroep



Verder is in het schema een aantal actoren rond een beroepsgroep weergegeven. Zoals hierboven reeds gesteld, is professionalisering zowel vormend als begrenzend. Instituties maken de inhoud van een beroep, en sluiten daarmee tegelijkertijd het beroep en de beroepsgroep af voor context en buitenstaanders - of beter: daarbij bepalen ze wie de buitenstaanders zijn, zodat die kunnen worden uitgesloten. Doordat er verschillende professionaliserende activiteiten zijn, zijn er ook verschillende soorten buitenstaanders. De buitenstaanders en andere actoren rond een beroepsgroep worden hieronder per professionele activiteit besproken. Daarbij worden ook voorbeelden gegeven van praktische, normatieve en cognitieve instituties en hun dragers in de vorm van symbolische en relationele structuren, routines en artefacten (Scott 2001: 77)

### *Kennisontwikkeling*

Kennisontwikkeling, of de vorming van cognitieve instituties, is het professionele antwoord op de vraag 'hoe word je een procesmanager?' Kennisontwikkeling gaat zowel om de vorming van een bepaalde '*body of knowledge*', als om de demarcatie van die kennisbasis ten opzichte van andere disciplines. Deze activiteiten vinden plaats in een kennisdomein. Typische institutionele verschijningsvormen die daarbij ontstaan zijn: *body of knowledge*, *body of theory*, handboeken, leerboeken, vakliteratuur, wetenschappelijke tijdschriften, theorieën, een plaats (entry) in de rubrieken van bibliotheken (glossarium), titels, diploma's, en de overgangsrutuelen bij de overdracht daarvan, congressen, opleidingen en scholen. Rond kennisontwikkeling bestaan de rollen van vakmanschap en meesterschap. Professionele opleiders interacteren met studenten, kandidaten en opleiders van naburige disciplines. Op grond van cognitieve normen worden mensen die het vak niet beheersen uitgesloten uit de beroepsgroep en geafficheerd als 'beunhaas', 'leek' of 'amateur'. Als kennisontwikkeling wordt ondersteund door legitimering, bestaat de kans dat een specifieke, bij voorkeur academische, opleiding verplicht wordt gesteld voor toetreding tot de beroepsgroep. Niet alleen externe demarcatie ten opzichte van andere disciplines, ook een bepaalde interne differentiatie en specialisatie in subdisciplines is mogelijk.

### *Praktijkvorming*

Praktijkvorming, of praktische institutionalisering, betekent het vastleggen van het antwoord op de vraag: 'wat doet een procesmanager?' Praktijkvormende activiteiten resulteren in min of meer vaste, geroutineerde werkwijzen. Daardoor en daarin worden tevens relaties met anderen vastgelegd: cliënten, concurrenten en opdrachtgevers. De praktische regels, normen en gebruiken vormen tevens een beroepsbeeld: de wijzen waarop beroepsbeoefenaren in die relaties, op de dienstenmarkt, als professional herkend worden. Typerende institutionele vormen daarbij tot stand komen zijn: overzichten van technieken en methoden; de 'materiële cultuur' van een beroep: tastbare gereedschappen, beroepskleding en werkruimtes. Hoe beter een beroepsbeoefenaar met zulke instituties overweg kan, hoe meer ervaring deze heeft en hoe competenter hij of zij geacht wordt. Als praktijkvorming wordt ondersteund door legitimering, kunnen een beroepsgroep bepaalde diensten volledig toe-eigenen, zoals medisch werk alleen door beëdigde en geaccrediteerde artsen mag worden gedaan.

### *Legitimering*

Legitimering, dat wil zeggen de morele en normatieve institutionalisering van het beroep, geeft een institutioneel antwoord op de vraag ‘hoe blijf je een procesmanager?’ Legitimering vindt plaats in het domein ‘algemeen belang’. Legitimatie houdt in dat de beroepsgroep haar plaats en zin in de samenleving moreel verantwoordt, waarbij ze normen, regels en standaarden ontwikkelt. Wie niet aan de standaarden voldoet, wordt uit de beroepsgroep gestoten. Dat zijn de ‘beunhazen’, maar bijvoorbeeld ook practitoneners die niet genoeg uren maken, zich onvoldoende bijscholen, of misbruik maken van hun imago en positie als professional. Legitimering begint ermee dat de beroepsgroep een bijzondere status tracht te claimen bij de overheid, op grond van het belang van het beroep voor cliënten en voor de samenleving. Met die claim trachten de beroepsgroep het recht op monopolie en uitsluiting te verwerven. In ruil voor relatieve autonomie, monopolie en uitsluiting reguleert en controleert de beroepsgroep de praktijk en opleiding van haar leden. De relatie die zo ontstaat tussen beroepsgroep en overheid heet de “regulative bargain” (Macdonald 1995: 10-11). Andere typerende instituties die bij legitimering ontstaan, zijn bijvoorbeeld: beroepscodes, kwaliteitssystemen en certificaten; beroepsverenigingen, verkiezingen, lidmaatschapskaarten, besturen, reguliere vergaderingen, werkgroepen; rapporten, PR, persberichten, reguliere contacten met publiek en media, medezeggenschap, patiënten- en cliëntenplatforms; wetten en regelgeving; juridische beroepsbescherming; erkenning en prijzen; symposia, verenigingsbladen; lobby en corporatistische overlegstructuren.

### *Status*

Legitimerende instituties reguleren de normatieve kant van professies, en maken bovendien de doorgifte van ‘status’ tussen de verschillende specialisten in de beroepsgroep mogelijk. Stromen van status zijn in Figuur 6.1 aangegeven met de gespikkelde pijlen. Voor status is de beroepsgroep afhankelijk van externe actoren. Er zijn drie bronnen van status: de overheid, het publiek, en de markt.<sup>60</sup> De morele en juridische status uit het domein van ‘het algemeen belang’ wordt door de beroepsorganisaties - onder voorwaarde van disciplineren aan de normen - doorgegeven aan de practitioners en de opleiders. Zij geven daarvoor respectievelijk lidmaatschap en inhoudelijke, wetenschappelijke steun terug. Door de opleiders wordt die status nog vertaald in ‘prestige’ en doorgegeven aan de praktiserende professionals. Deze statusdynamiek is het ‘mechanisme’ waarmee de verschillende institutionele activiteiten, kennisontwikkeling, praktijkvorming en legitimering, elkaar onderling versterken. Wanneer een beroepsorganisatie zijn achterban en het vak goed weet te legitimeren, kunnen de bijbehorende opleiding en praktijk sterker institutionaliseren.

### *Impulsen en obstakels voor professionalisering*

De analyse van impulsen en obstakels voor professionalisering in paragraaf 6.4 is bedoeld om een inschatting te maken van de toekomst van procesmanagement als profesie. Hoewel het ondoenlijk is alle potentiële impulsen en obstakels voor toekomstige

---

<sup>60</sup> Overigens wordt in professionaliseringsliteratuur vaak de overheid als de enige bron van alle status en mogelijkheden voor sluiting van de beroepsgroep gezien.



professionalisering te benoemen, is inzicht daarin noodzakelijk voor de dataverzameling en ter verantwoording van die analyse verderop in dit hoofdstuk.

Veel impulsen voor professionalisering komen voort uit de voordelen voor professionals die in het voorgaande reeds aan de orde zijn gekomen. Professionalisering betekent bijvoorbeeld dat de leden van een beroepsgroep hun krachten kunnen bundelen. Ze proberen daarmee ten eerste hun maatschappelijke positie te verbeteren: professionalisme kan privileges en status geven. Ondanks het feit dat het aanzien van de professies misschien niet meer is wat het aan het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw geweest is, hebben professionals nog altijd een positief imago ten opzichte van andere werkenden. Ook in hedendaagse debatten over werk blijven dergelijke stereotype en normatieve beelden een rol spelen (Van den Brink et al. 2005). De behoefte aan verbetering van de maatschappelijke positie kan dus een belangrijke impuls voor professionalisering zijn. Ten tweede kan krachtenbundeling de macht en invloed van professionals vergroten in hun directe relaties met anderen bij hun werk, zoals opdrachtgevers, klanten, concurrenten, studenten en controlerende instanties. Onderhandelingen over de prijs van diensten worden makkelijker met de steun van een beroepsorganisatie. Autonomie in de beroepsuitoefening maakt het de leden mogelijk hun werk te doen zonder controle door buitenstaanders. Hoe meer mensen in een bepaald beroep behoefte hebben aan gezamenlijke versterking van hun positie ten opzichte van anderen, hoe groter de impuls voor professionalisering. Er zijn ook meer altruïstische redenen voor professionalisering. Verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, behoefte aan contact en kennisuitwisseling, kostenbesparing door standaardisering van werkwijzen, en het ondersteunen van de vertrouwensrelatie met klanten zijn daar voorbeelden van. Mooie en minder mooie motieven zijn overigens niet altijd duidelijk te scheiden. Een verbod op ongekwalificeerde uitoefening van een beroep kan een uiting zijn van de sociale sluiting van een beroepsgroep. Maar het kan eveneens worden gezien als een manier om de kwaliteit op peil te houden, door uitsluiting van beunhazen en anderen die onder de prijs leveren. Tot slot kunnen onderlinge contacten, een gemeenschappelijke cultuur en duidelijke herkenbaarheid de vorming van een beroep stimuleren. Volgens Becker is een duidelijk beeld van het beroep naar binnen en naar buiten zelfs een onontbeerlijke voorwaarde voor professionalisering (1968: 142).

Een deel van de obstakels voor professionele institutionalisering is gerelateerd aan de voordelen voor de beroepsgroep. Beroepsvorming vergroot de macht van een beroepsgroep ten opzichte van andere individuen en groepen en de samenleving als geheel. De keerzijde is dat elk professioneel project tegenwerking van andere actoren oproept. Ook de overheid en de publieke opinie kunnen bezwaren hebben. Professionalisering gaat in tegen sterke maatschappelijke waarden. Professionele instituties kunnen bijvoorbeeld volledige concurrentie hinderen, en zo een open markt in de weg staan. Voorts kan professionalisering experts zoveel macht geven, dat de zeggenschap van leken, cliënten en consumenten in gevaar komt. Tot slot botst professionalisme met het ideaal van een open en egalitaire samenleving, aangezien het - zeker in het verleden - heeft geleid tot sociale stratificatie, ongelijkheid en discriminatie, bijvoorbeeld van vrouwen (Larson 1977). Andere obstakels liggen in de beroepsgroep zelf. Soms ervaren professionals de interne regulering en controle van hun werk als een grotere belas-

ting dan controle van buitenaf. Twee onderzoekers van de professionalisering van organisatieadviseurs, bijvoorbeeld, verzuchten (Hellema en Marsman 1997: 333):

Het invoeren van standaardconcepten heeft het vak weggedreven van zijn ambachtelijke basis. Het vak mag niet verworden tot het inpassen van vraagstukken in reeds ontwikkelde oplossingen. Adviseurs zijn geen verkopers van standaardconcepten.

Behalve dat professionalisering ongewenste effecten op de beroepsuitoefening tot gevolg kan hebben, kost het de beroepsgroep veel moeite, tijd en geld. Zolang kennisontwikkeling en legitimering niet zijn uitbesteed aan professionele opleiders en beroepsorganisaties, is beroepsvorming afhankelijk van de inspanningen van beroepsbeoefenaren die bereid zijn die activiteiten naast hun werk te verrichten.

### 6.1.4 Methode

Het onderwerp van dit hoofdstuk is het professionele project van de zich ontwikkelende beroepsgroep van procesmanagers. Voor de analyse daarvan zijn twee soorten data nodig: 1) over professionele instituties die reeds bestaan en 2) over de kennisontwikkende, praktijkvormende en legitimerende activiteiten in de beroepsgroep van procesmanagers. De eerste soort data, de bestaande instituties in en rond procesmanagement, omvat alle institutionele dragers die in subparagraaf 6.1.3 zijn geïnventariseerd: alle symbolische en relationele structuren, routines en artefacten die procesmanagement en procesmanagers reguleren, normeren en herkenbaar maken. Dat kan variëren van een vage personeelsadvertentie tot een gedetailleerde, gesanctioneerde beroepscode, van het kantoor van een eenpersoonsbedrijf tot het cursusprogramma van een postdoctorale opleiding. De omvang, aard en samenstelling van dit potentieel enorme pakket van gegevens is eerst enigszins in kaart gebracht door op internet te zoeken op de termen procesmanagement en procesmanager en aanverwante termen als facilitatie en mediati-on. Zo werd duidelijk wie zich met zulke begrippen afficheert, welke opleidingen, bedrijven en organisaties er zijn, en in welke context die zich bevinden. Deze inzichten zijn samengebracht in een zogenaamde *mindmap* van relevante begrippen, personen, organisaties, activiteiten, relaties en contexten van de beroepsgroep van procesmanagers. Op basis van dit overzicht zijn aanvullende documenten verzameld (zowel van internet als daarbuiten: cursusbeschrijvingen, handboeken, statuten, folders van bedrijven, et cetera) en is de beroepsgroep afgebakend (zie 6.2.1).

Voor de completering van de gegevens over bestaande instituties en huidige professionele activiteiten, het tweede type data, is voorts een aantal interviews gehouden. Het overzicht in de *mindmap* is gebruikt om respondenten te selecteren. De respondentengroep bestond uit facilitators en procesmanagers, mensen van grote en van kleine organisaties, van publieke en van private organisaties. Enerzijds heb ik respondenten uitgekozen die hun dagelijkse werk combineren met kennisontwikkeling, legitimering en/of het organiseren van de beroepsgroep. Zij konden bij uitstek vertellen of en hoe ze het beroep professionaliseren, en wat ze daarbij tegenkomen. Om de variatie zo groot mogelijk te houden heb ik anderzijds procesmanagers geselecteerd die alleen hun beroep uitoefenen doen en mensen die juist voornamelijk met kennisontwikkeling van procesmanagement bezig zijn. Gespecialiseerde vertegenwoordigers kent de beroepsgroep niet. In een bijlage achter in het proefschrift staat de lijst van respondenten. Om een verhalende manier van spreken te stimuleren bij de respondenten begonnen ook deze

interviews met een biografische vraag (zie paragraaf 4.2.2). De topiclist die ik hanteerde, is afgeleid van het onderzoeksmodel: activiteiten, normen, regels, gebruiken, mensen en organisaties rond de kennis, opleiding, uitoefening en legitimering van het werk van de geïnterviewde procesmanagers.

## **6.2 Samenstelling en organisatie van de beroepsgroep**

Het doel van deze paragraaf is een overzicht te geven van de bestaande institutionele kaders rond en binnen de beroepsgroep van procesmanagers. Procesmanagement is echter een vakgebied in ontwikkeling, en heeft nauwelijks duidelijk uitgekristalliseerde instituties. Als beroepsaanduiding verwijst het begrip daarom niet eenduidig naar een vastgestelde set vaardigheden, vereisten, gedragingen, normen, beelden en werkwijzen, die bepalen wie al dan niet een procesmanager is. Deze institutionele onbepaaldheid kan leiden tot verwarring of dubbelzinnigheid in het dagelijks taalgebruik. Diezelfde verwarring en dubbelzinnigheid maken het onderzoeken van het professionele project van procesmanagement lastig, omdat onduidelijk is welke mensen tot de onderzoekspopulatie gerekend mogen worden en welke niet. De institutionele grenzen rond procesmanagement zijn onbepaald en vaag en worden in dit hoofdstuk ook als zodanig beschreven.

De analyse begint bij de grenzen die in het taalgebruik rond procesmanagement te vinden zijn - de discursieve grenzen rond het beroep. Paragraaf 6.2.1 behandelt overeenkomsten en verschillen tussen het managen van interactief beleid en procesmanagement, om een voorzichtige definitie te kunnen geven van het procesmanagementwerk waar het hier om gaat. Paragraaf 6.2.2 laat zien dat het werk van procesmanagers op twee verschillende manieren geïnclassificeerd wordt: sommige auteurs en respondenten maken indelingen van uiteenlopende managementtaken, andere van uiteenlopende niveaus in processen. Paragraaf 6.2.3 legt een verband tussen taalgebruik en institutionalisering. De paragraaf bespreekt daartoe een inventarisatie van bestaande organisaties in de beroepsgroep: organisaties die zich bezig houden met de uitvoering van procesmanagement en de opleiding en vertegenwoordiging van procesmanagers. Uit die inventarisatie blijkt dat een van de discursieve classificaties zich weerspiegelt in de organisaties van procesmanagers: de verschillende lagen of niveaus die worden onderscheiden in processen, zijn terug te vinden in de organisatorische patronen. Dit institutionele effect is aanleiding om faciliteren te onderscheiden als een specialisatie binnen de beroepsgroep van procesmanagers.

### **6.2.1 Zoveel processen, zoveel procesmanagers**

De totale verzameling van mensen die zich procesmanager noemen of die processen managen is veel groter dan de groep mensen die interactieve projecten vormgeven, organiseren en begeleiden. Het woord 'proces', als object van management, geeft daar alle aanleiding toe. Het kan bij procesmanagement gaan om vele soorten processen: industriële productieprocessen, bedrijfsprocessen processen in dienstverlening, personeelszaken, kwaliteitszorgsystemen, logistiek of vastgoedontwikkeling, en processen bij crises, informatisering, ideeënontwikkeling, besluitvorming of organisatieverande-

ring. Procesmanagement kan een taak van een projectleider of leidinggevende zijn, maar soms wordt juist degene die een programmamanager of commercieel manager ondersteunt procesmanager genoemd. Het kan gaan om het managen van processen binnen en processen tussen organisaties (Bekkering et al. 2001: 14, Dorr 2001, Hardjono en Bakker 2002, Blom 2005: 2). Procesmanagement heeft kortom vele verschijningsvormen en verwijst naar vele taken, die verschillende vaardigheden, kennis en werkwijzen vereisen. Het is duidelijk dat niet al deze vormen van procesmanagement relevant zijn voor een onderzoek naar de institutionalisering van interactief beleid.

### *Procesmanagement en interactief beleid*

Het verband tussen procesmanagement en interactief beleid is evenwel evident. Termeer en Van Twist, bijvoorbeeld, brengen interactief beleid en procesmanagement met elkaar in verband door ze te beschrijven als opeenvolgende manifestaties van (verbale) vernieuwing in het openbaar bestuur (2003: 238):

In de bestuurskunde is al geruime tijd aandacht voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken waarbij meerdere actoren zijn betrokken. [...] In de jaren zeventig en tachtig was er veel aandacht voor interorganisatorische beleidsontwikkeling (Hanf and Scharpf, 1987). Eind jaren tachtig/begin jaren negentig ging er veel aandacht uit naar beleidsnetwerken en netwerkmanagement (Koppenjan e.a., 1993). In de jaren negentig kwam ook interactieve beleidsontwikkeling hoog op de agenda te staan, zowel van wetenschappers als van beleidsmakers. Sinds enkele jaren krijgt procesmanagement veel aandacht. Nieuwe concepten als ketenregie dienen zich al weer aan.<sup>61</sup>

Andere auteurs zien “procesmanagement als instrument voor interactief werken” (Van Geene en Lettink 2002: 3, zie ook o.a. Edelenbos 2000: 12, VVO 2001: 27). Ook De Bruijn et al. leggen dit instrumentele verband tussen procesmanagement en interactief beleid (2003: 320):

In de praktijk van het openbaar bestuur heeft het verschijnsel van interactief besluitvorming in de afgelopen twee decennia een hoge vlucht genomen. [...] In het verlengde hiervan is er veel belangstelling ontstaan voor het management van dit type besluitvorming. Wanneer besluitvorming het resultaat is van een proces van interactie tussen betrokken partijen, vergt het begeleiden van deze processen een bijzondere vorm van management, die procesmanagement wordt genoemd.

Soms wijst men alleen op de overeenkomsten tussen interactief beleid en procesmanagement, zonder een relatie of hiërarchie tussen beide aan te brengen (Blom 2005: 3).

Ondanks het duidelijke verband tussen interactief beleid en procesmanagement zien mensen die interactieve projecten begeleiden zich niet allemaal als procesmanager, zo blijkt uit deze opmerking van een respondent over een collega:

... wat zijn vak is, wat zijn passie is, is om inderdaad interactieve processen te doen, maar dan ook echt integraal, gebiedsgericht, met alle betrokken partijen in het gebied.[...] Écht interactief, écht beleidsmatig, maar noem hem geen procesmanager. Als hij iets leuk vindt, is 't het afzeiken van procesmanagers.

Omgekeerd kunnen procesmanagers die zich nooit met interactief beleid bezig houden niet a priori buiten de te onderzoeken beroepsgroep gerekend worden. Een deel van de

<sup>61</sup> Dit citaat impliceert dat procesmanagement niet alleen de institutionele vertaling van het pleidooi voor interactief beleid is - wat het uitgangspunt van dit hoofdstuk is -, maar dat het ook gezien wordt als zijn opvolger in het discours over bestuurlijke vernieuwing.

grotere groep kan wel degelijk als vakgenoot van de managers van interactieve projecten worden beschouwd, bijvoorbeeld omdat ze dat zelf zo zien of wanneer ze dezelfde kennis en vaardigheden toepassen. Soms herkennen mensen die zichzelf als procesmanager van interactief beleid beschouwen, anderen die hetzelfde werk doen als beroepsgenoot, zonder dat het woord interactief beleid valt; zoals deze medewerker van een adviesbureau:

als je iemand ontmoet, die je niet kent [...] en daar raak je mee in gesprek en dan denk je na een half uur, “goh wat een leuk gesprek is dit,” en die blijkt dus veel aan procesmanagen te doen. Dus dat, dat betekent dat je, dan begin je uit te wisselen op een bepaald niveau, en dan eh, dat is, dat heeft te maken met waarnemen met kijken, met eh, met analyseren.

Interactief beleid is voor procesmanagers dan ook niet het enige werkveld in de publieke sector (Edelenbos 2000: 12):

[...] het is een methode of aanpak die wordt toegepast op interactieve beleidsprocessen, maar kan voor andere processen zoals publiek-private samenwerking, politieke onderhandelingen en interbestuurlijke processen worden uitgewerkt. Ieder proces vraagt om zijn eigen op maat gesneden procesaanpak.

En ze beperken zich niet tot de publieke sector (Bekkering et al. 2001: 15):

Echter ook in de private sector waar organisaties plat zijn, informatie snel toegankelijk is en begrippen als zelfsturende teams opgang hebben gemaakt, worden individuen gedreven door hun eigen zingeving. Hier doet dan ook het vak procesmanagement zijn intrede. [...] Een benadering die stelt dat het niet zinvol is naar een objectief vast te stellen optimale oplossing te zoeken, maar in plaats daarvan die oplossing tot stand te laten komen onder invloed van wat betrokkenen ervan vinden.

Een procesmanager kan dus precies hetzelfde werk doen als een manager van interactief beleid, zonder ooit een interactief proces te begeleiden.

Omgekeerd zijn procesmanagers niet de enigen die uitvoering kunnen geven aan interactief beleid. Van Woerkum bijvoorbeeld, ziet bij interactief beleid een centrale rol weggelegd voor communicatiespecialisten (1997: 10, zie ook Pröpfer en Steenbeek 1999: 11 en VVO 2001):

De voorlichter heeft hierin een speciale opdracht. Die opdracht ziet er inhoudelijk zo uit, dat ik hem daarom liever geen voorlichter wil noemen. [...] Dit hele complex moet systematisch aangepakt worden, vanuit een aantal sturende principes. De professional die dit communicatief ontwerpt en deels vormgeeft, samen met anderen, noem ik een communicatiespecialist.

Bij de beroepsvereniging voor overheidscommunicatie noemt men communicatiespecialisten overigens ook wel procesmanager (VVO 2001):

Bij scheiding van functies tussen procesmanagement en vakinhoudelijke inbreng is de rol van de communicatieadviseur procesmanager. Hij moet zorgen voor afstemming voor de vakinhoudelijke inbreng op het proces en de vakinhoudelijk ambtenaar in het proces coachen.

Anderen kennen bij interactief beleid een vergelijkbare rol toe aan een mediator of facilitator (Termeer 1993b: 285, Groot 2002: 17, Van de Klundert en Glasbergen 1995, De Monchy 2005: 15). Maar ook die figuur kan net zo goed procesmanager of procesbegeleider heten (De Jong en Hickling 2000):

Normaliter wordt interactieve beleidsvoorbereiding in projectmatig verband uitgevoerd.

Naast de gebruikelijke rollen in het project is er nu de nieuwe rol van procesmanager/procesbegeleider; de rol van procesbegeleider wordt vervuld door een facilitator.

Kortom, procesmanagement kan worden gezien als het instrument voor de uitvoering van interactief beleid, maar het werkveld van dit soort procesmanagement reikt om een aantal redenen verder dan het veld van interactief beleid of de publieke sector. Daardoor kan de vorming van professionele instituties rond interactief beleid mede beïnvloed worden door mensen en factoren buiten het discours rond interactief beleid en buiten het publieke domein. Tegelijkertijd echter, omvat de beroepsgroep-in-ontwikkeling niet iedereen die zich procesmanager noemt, en zijn er ook mensen die interactieve processen managen, maar zich niet zo noemen. Ten behoeve van een nadere afbakening van relevante institutionele kaders moet bepaald worden om welke processen het in het kader van het onderhavig onderzoek gaat. Met andere woorden: wat is het *object* van managers van interactieve projecten en met welke procesmanagers *delen* zij deze arbeidsoriëntatie?

### *Management van interacties*

In Hoofdstuk 5 zijn een aantal verschillende omschrijvingen te vinden van procesmanagement van interactief beleid: het managen van de interacties rond beleidsprocessen (5.4.2), het sturen op de interactieprocessen rondom projecten en organisaties (5.4.4), en het begeleiden van het maatschappelijke spel van krachten en belangen (5.5.3; zie ook Klinkers 2002: 19). Het uitgangspunt van interactief beleid is dat actoren met uiteenlopende belangen en visies over beleid (beter) niet (kunnen) interacteren zonder begeleiding. Ook het idee van procesmanagement in de publieke sector is gebaseerd op dat uitgangspunt (Klijn et al. 2000: 113; zie tevens Verbart 2004: 106, Noordegraaf 2004: 209 en Termeer 1993b: 283):

Interacties verlopen immers niet vanzelf en conflicten en misverstanden zijn niet ongevoel. Het is dus nodig dat er een actor is die nadrukkelijk de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de organisatie en het management van het interactieproces.

Degene die nadrukkelijk die verantwoordelijkheden op zich neemt, is de procesmanager, want (Termeer 1993a: 120):

In principe leveren alle betrokken actoren een bijdrage aan de veranderingsprocessen in netwerken. Daarmee kan men nog niet alle actoren bestempelen als manager. Een manager is een actor, aan wie de taak van management is toegewezen, of die deze taak op zich heeft genomen. Een manager is bewust bezig met het scheppen van condities voor processen van interacties. Bij blokkades treedt hij interveniërend op.

Daarmee benoemt Termeer tevens het centrale object van procesmanagement in interactief beleid: de interacties tussen belanghebbenden. Sommige auteurs zien niet de interacties zelf, maar instituties - opgevat als regels voor het interpersoonlijk verkeer - als aangrijpingspunt voor het managen van beleidsprocessen. Zij spreken derhalve over procesmanagement als 'institutioneel ontwerpen' (Edelenbos 2000: 135-138, zie ook Termeer 1993b: 283-284, Klijn en Teisman 1993: 63 en Healey 1997: 284-314).

In teksten over procesmanagement waarin ook de private sector als toepassingsgebied wordt genoemd, wordt het object van management vaak meer algemene termen geformuleerd: processen van verandering; maatschappelijke vraagstukken waarbij meerdere actoren zijn betrokken; de ontwikkeling van ideeën (De Bruijn et al. 1998: 1; Termeer en Van Twist 2003: 238; Bekkering et al. 2001: 14). Teisman begint zijn omschrijving

van procesmanagement in de publieke sector nogal wollig, maar komt vervolgens met betrekking tot het object van management to the point (2001: 30-31):

Binnen deze vormen van management wordt er vanuit gegaan dat er iets moet worden bewerkstelligd in een ongestructureerde omgeving, met een meervoudig gedefinieerde inhoud, waarbij er verwarring is over de te hanteren ratio, de identiteiten die worden nagestreefd en de beoordelingscriteria die maken dat iemand slaagt. [...] Procesmanagement richt zich op de interactie die optreedt tussen partijen die zich ter realiseren van hun eigen ambities met elkaar bemoeien.

Het object van management omvat echter meer dan interactie tussen belanghebbenden. Edelenbos, bijvoorbeeld, noemt in de inleiding van zijn proefschrift verschillende objecten van procesmanagement, zoals: “een markt van ideeën, argumenten, informatie, kennis, belangen en waarden”; “een proces van beleidsvorming”; “het interactieve proces”; en “interacties, discussies en onderhandelingen tussen belanghebbenden” (Edelenbos 2000: respectievelijk p4, 10, 10 en 13).

Deze lichte onbepaaldheid aangaande het object van management is waarschijnlijk deels gegrond in de angst voor en de kritiek op een al te eenzijdige procesbenadering, waarbij de “inhoud uit de beleidsvorming wordt [gedrongen]” (idem: 11). Bestuurskundigen die schrijven over procesmanagement besteden meestal enige moeite aan het bestrijden van de gedachte dat de inhoud van beleid, ideeën, plannen of producten er in hun ogen niet toe zou doen (Driessen et al. 1993: 144, De Bruijn et al. 1998: 172-198; Edelenbos et al. 2000). Sommigen stellen zelfs dat het bij procesmanagement bij uitstek draait om het verbinden van mensen en ideeën (Bekkering et al. 2001: 59-72). In overeenstemming daarmee stelt Termeer dat de koppeling tussen het ‘wie’, ‘hoe’ en ‘wat’ in processen de kern van het werk van procesmanagers is (1993b: 283). Maar bij nadere inspectie van de manier waarop procesmanagers de inhoudelijke kant van processen aanpakken, duikt juist de oriëntatie op interactieprocessen weer op. Het duidelijkst blijkt dat uit het volgende citaat van De Bruijn et al., over de manier waarop een procesmanager experts en hun inhoudelijke kennis kan betrekken in besluitvorming (De Bruijn et al. 1998: 178-179, zie ook Edelenbos et al. 2000, Termeer 1993b: 280):

Inhoudskennis geeft de besluitvorming niet op dwingende wijze richting. Het wordt niet conditionerend gebruikt, maar faciliterend. Een dergelijke facilitering is alleen mogelijk als sprake is van interactie. De procesmanager fungeert hier vaak als interface.

Zo blijken interacties meestal toch het kenmerkende object voor deze groep procesmanagers te zijn.

#### *Een praktische grens rond de beroepsgroep*

Samenvattend kan worden gesteld dat de opkomst van interactief beleid de behoefte aan procesmanagers-van-interacties heeft gestimuleerd, maar dat het niet de enige oorzaak is van de opkomst van dit nieuwe type managers. De grenzen van de beroepsgroep worden bepaald door het object van management, het type processen dat gemanaged wordt, namelijk processen van interacties tussen belanghebbenden. Het werkveld voor deze soort procesmanagers is daarmee breder dan interactief beleid alleen. Wie in dat veld werkt, behoort tot de beroepsgroep waar het hier om gaat. De onderzoekspopulatie, de beroepsgroep van procesmanagers, zijn derhalve: diegenen die zich beroepsmatig toeleggen op het managen van *interorganisatorische interacties* tussen

*onderling afhankelijke* actoren met *uiteenlopende belangen, ideeën en/of visies*, zowel binnen als buiten de publieke sector.

## 6.2.2 Soorten procesmanagement

Voor een goed begrip van de institutionele stand van zaken onder procesmanagers moeten niet alleen de grenzen *rond* de beroepsgroep verkend worden, maar is het ook belangrijk te weten of *binnen* de beroepsgroep grenzen bestaan. De vraag is, met andere woorden, of binnen de beroepsgroep van procesmanagers sprake van specialisatie in subdisciplines of aanzetten daartoe. Beschrijvingen van het werk van procesmanagers bevatten inderdaad vaak onderverdelingen van taken en rollen voor procesmanagers. Voor dit onderzoek is het van belang te bepalen of die onderverdelingen aanleiding kunnen geven tot ‘institutionele differentiatie’: het ontstaan van verschillende eisen, regels en normen voor verschillende procesmanagers. Dat zou aanleiding geven tot specialisatie binnen de beroepsgroep, zoals die bijvoorbeeld ook onder advocaten bestaat. Bij specialisatie worden verschillende delen van het werk door verschillende soorten procesmanagers gedaan, bijvoorbeeld omdat het beeld bestaat dat de beheersing van één onderdeel zo veel kennis vergt dat het alleen door fulltimers goed gedaan kan worden. Het gaat hier dus niet om het onderscheid tussen verschillende benaderingen of stijlen in de beoefening van procesmanagement (zie Van Twist et al. 2003: 241-250; Termeer en Königs 2003: 274-282; Bekkering et al. 2001: 83-84). Het onderscheid naar verschillende toepassingsgebieden of beleidsvelden - milieu, wijkgericht werken, infrastructuur - lijkt net zo min relevant. Kenmerkend voor procesmanagement is immers het uitgangspunt dat overal ideeën, beleid en plannen tot stand komen in interacties tussen afhankelijke actoren. Potentieel interessant voor professionalisering zijn alleen die verschillen tussen soorten procesmanagement-van-interacties, die aanleiding geven om over verschillende typen werk binnen het vak procesmanagement te spreken. In het vervolg van deze subparagraaf blijkt dat in de literatuur en in de interviews met procesmanagers dergelijke verschillen inderdaad zijn te vinden. Auteurs en respondenten maken twee soorten relevante categorisaties: 1) categorisaties die gebaseerd zijn op verschillende managementtaken - *hoe* interactieprocessen te managen -, en 2) categorisaties die betrekking hebben op aspecten van het object van management - *wat* te managen in interactieprocessen. Hieronder komen eerst een aantal verschillende managementtaken aan de orde en vervolgens worden enkele procesaspecten onderscheiden.

Een veel voorkomend onderscheid in taken voor procesmanagers is gebaseerd op het idee dat een “proces van interactie kan worden ontworpen (procesontwerp, procesarchitectuur), waarna een procesmanager het proces kan begeleiden” (De Bruijn et al. 2003: 321). De Bruijn et al. omschrijven ontwerpen en begeleiden als zijn twee verschillende activiteiten die verwijzen naar verschillende rollen met eigen beroepsnamen en verantwoordelijkheden (1998: 10):

[De procesmanager] draagt er zorg voor dat het proces van verandering goed verloopt: dat partijen zich aan de afspraken houden, dat er goed wordt gecommuniceerd, dat besluiten conform de afspraken worden genomen, et cetera. Hiernaast is er ook een rol weggelegd voor de zogenaamde procesarchitect. [...] Onder zijn verantwoordelijkheid



komen de procesafspraken tot stand. De rollen van de procesarchitect en de procesmanager kunnen uiteraard in één persoon worden verenigd.

Ook Edelenbos stelt (2000: 13):

Het faciliteren van het interactieve proces wordt verricht door de procesmanager. De procesmanager kan dezelfde persoon zijn als de procesarchitect.

Maar het is niet altijd raadzaam om het ontwerp en de begeleiding van een proces door één persoon te laten doen (De Bruijn et al. 1998: 122):

Het is belangrijk te bedenken dat het aantal rolveranderingen te veel kan zijn om in het traject ‘procesontwerp - bemensing - procesmanagement’ met één persoon te werken. Dit geldt temeer omdat de procesmanager in een dergelijk geval een *burden of the past* meedraagt [...], die de effectiviteit van zijn optreden kunnen belemmeren. Personele wisselingen kunnen om die reden zinvol zijn.

De eerste indeling in managementtaken is dus die tussen begeleiding en architectuur.

Termeer maakt een ander onderscheid van taken binnen het management van interactieprocessen: beheer, interventie en trajectmanagement (1993b: 284-297; zie ook Noordegraaf 2004: 237). Beheer is de belangrijkste en meest voorkomende vorm, en behelst het “verschaffen van condities voor doorgaande interactie” (Termeer 1993b: 284). Pas wanneer “doorgaande interactie volledig wordt geblokkeerd en de toegang aan derden totaal wordt ontzegd kan worden besloten tot het actief interveniëren in sociale processen” (ibidem: 288). Interventie is hoofdzakelijk gebaseerd op procesnormen (ibidem: 292). Trajectmanagement is eigenlijk ook een vorm van interventie, maar dan een die eigenlijk buiten de kaders van procesmanagement gaat, want: “[bij] trajectmanagement tracht de manager het proces zo te beïnvloeden dat het in een richting verloopt die hem het meest wenselijk overkomt” (idem: 295). Termeer noch Noordegraaf maken expliciet of het gebruikelijk, raadzaam of mogelijk is deze taken door verschillende soorten procesmanagers te laten doen, maar dat lijkt niet erg waarschijnlijk (Termeer 1993b: 285):

De drie managementvormen kunnen gelijktijdig voorkomen of elkaar in de tijd opvolgen. Tijdens een interventie is het bijvoorbeeld noodzakelijk beheer niet uit het oog te verliezen. Na een succesvolle interventie kan men overgaan op trajectmanagement etc.

Het tweede type categorisaties is gebaseerd op verschillende aspecten van het object van procesmanagement. Paragraaf 5.4.4 behandelde al het onderscheid tussen procesmanagement op kleine en op grote schaal; respectievelijk faciliteren en procesmanagen genoemd. Bekkering et al. maken eveneens een dergelijk onderscheid, overigens zonder aan te geven of het hier mogelijk om twee soorten procesmanagers gaat (2001: 78; zie ook Pröpper en Steenbeek 1999: 113):

De opdracht aan de procesmanager strekt zich soms uit tot het begeleiden en aansturen van één stap in het ontwikkelingstraject; in andere gevallen is de procesmanager langdurig bezig meerdere stappen in het proces te sturen. Hierbij stuurt hij door evenementen te organiseren, bijeenkomsten te houden en vergaderingen uit te schrijven. Hij bedenkt een reeks van activiteiten die passen in de procesmatige aanpak en houdt toezicht zodat, binnen de gestelde kaders, een volgende vorm van het initiatief (consolidatie) wordt gevonden.

Uit dit citaat blijkt Bekkering et al. de kleine of grote schaal van procesmanagement ook zien als een kwestie van tijdsindeling: interactieprocessen kunnen worden onder-

verdeeld in stappen, die zowel per stuk moeten worden gemanaged, als in een reeks moeten worden georganiseerd.

Teisman maakt eveneens een onderscheid in schalen, maar dan in drieën, ervan uitgaande dat (2001: 33):<sup>62</sup>

[...] een proces niet alleen een tijdsdimensie kent in de vorm van opeenvolgende ronden, en een breedtedimensie in de vorm van kunstmatige en tijdelijke begrenzing, maar ook een dieptecomponent. [...] Door op methodische wijze het te managen proces in drie lagen uiteen te leggen, ontstaat zicht op drie dimensies van procesmanagement, die naar mijn verwachting leiden tot te onderscheiden theoretische en praktische inzichten:

**Gebeurtenissen:** tot stand brengen van naar tijd en plaats gebonden interactie;

**Organisatie:** op elkaar betrekken van gebeurtenissen aangaande een thematiek of vraagstuk;

**Architectuur:** inpassen van het proces in besluitvormingsregimes, die organisaties gewoon zijn te hanteren.

Teisman noemt het schaalverschil in processen de dieptecomponent. Hoe dieper in het proces, hoe langer de termijnen worden, en hoe grootschaliger de managementopgave. Teisman lijkt te verwachten dat de dieptecomponent tot specialisatie zou kunnen leiden: hij verwacht dat elk niveau zijn eigen kennis en vaardigheden (“theoretische en praktische inzichten”) zal gaan vergen.<sup>63</sup> De observatie die deze communicatieadviseur tijdens een interview deed, bevestigt Teismans verwachting:

Faciliteren is denk ik, dan ben je vooral bezig op dat moment, om dát proces te managen. Dus te zorgen dat dat zo optimaal mogelijk verloopt om het resultaat wat gezocht wordt te halen. Dat zijn dus die kleine delen. Dat andere is wat langer, en vraagt ook gewoon meer kennis van inhoud, van wat is er aan de hand. Terwijl, in principe, als ik een avond zou moeten doen, hoef ik relatief weinig te weten. Omdat ik niet gevraagd wordt om vooral mee te denken hoe dat dan over 15 jaar ofzo, of over 15 maanden moet. Dus dan heb je toch een andere expertise, dan bedenk je vooral hoe je kan zorgen dat mensen dingen kunnen zeggen, kunnen nadenken, kunnen verzinnen, het debat goed kunnen voeren [...].

Het werk van facilitators en begeleiders van langlopende processen lijkt elkaar derhalve meer te ontlopen, dan de uitvoering van uiteenlopende managementtaken, die min of meer dezelfde kennis, vaardigheden en houding bij de procesmanager veronderstellen.

### 6.2.3 Organisaties van procesmanagers

De vorige twee subparagrafen hebben een beeld gegeven van de discursieve grenzen rond en binnen de voor dit onderzoek relevante groep van procesmanagers. Dat heeft mogelijke specialisaties binnen de beroepsgroep en een definitie van procesmanagement opgeleverd. Deze paragraaf beschrijft en verkent bestaande organisaties van procesmanagers, met als doel te bepalen welke discursieve grenzen in en rond procesma-

<sup>62</sup> Overigens maakt Teisman daarbij tevens een onderscheid tussen de managementtaken “ontwerp” en “management” (2001: 34).

<sup>63</sup> Nota bene, het begrip architectuur heeft voor Teisman overigens duidelijk een andere betekenis dan eerder in deze paragraaf bij De Bruijn et al. Het verwijst immers niet naar de managementtaak van het ontwerpen van processen, maar naar het ontwerpen én begeleiden van de relatie tussen gemanagede interactieprocessen en formele besluitvormingsprocedures.

nagement zich weerspiegelen in (aanzetten) tot professionele instituties. De paragraaf behandelt organisaties die (zouden kunnen) zorgdragen voor respectievelijk de praktijkvorming, de kennisontwikkeling en de legitimering van het beroep; oftewel de ontwikkeling van gebruiken, eisen, regels en normen die inkaderen wat procesmanagers respectievelijk doen, weten en mogen.

### *Praktiserende procesmanagers*

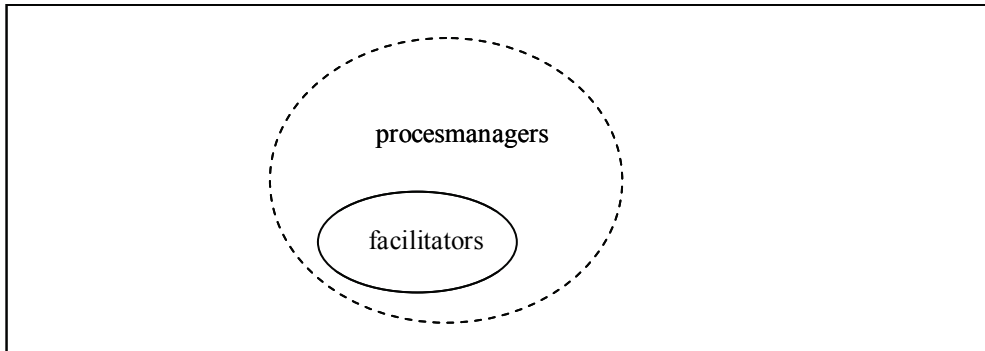
Praktische instituties, om te beginnen, zijn vooral te vinden bij de organisaties, of afdelingen daarvan, die procesmanagement uitvoeren. Een deel van die organisaties is een overheid, een deel opereert als commercieel bedrijf. In Hoofdstuk 5 is reeds aan de orde geweest dat overheden die interactieve beleidsprojecten initiëren vaak zelf de kennis en vaardigheden in huis (denken te) hebben voor de begeleiding daarvan (Van de Peppel 2001: 43). Wanneer ze in hun organisatie niet over die kennis beschikken, kunnen bestuurders en ambtenaren besluiten procesmanagers in te huren. Een andere reden daarvoor kan zijn dat ze het van doorslaggevend belang achten dat de manager van hun interactieve proces onafhankelijk is en/of de zaak met een frisse blik kan bekijken (Edelenbos 2000: 12; De Monchy 2005: 17). Zo is inmiddels een flinke markt voor procesmanagement ontstaan. De bedrijven die zich op die markt begeven, vertonen een enorme diversiteit. Er zijn grote en kleine bedrijven; bedrijven die vooral in de publieke sector werken en bedrijven die ook interactieprocessen in de private sector managen; bedrijven die zich specialiseren op een bepaald onderwerp (zoals ruimtelijke planvorming) en bedrijven die claimen op elk inhoudelijk gebied processen te kunnen managen. Die variatie maakt dat procesmanagers zich in wisselende combinaties als onderlinge concurrenten of collega's beschouwen.

In het kader van dit onderzoek is die variatie echter alleen relevant voor zover zij betrekking heeft op de mogelijke specialisaties die in 6.2.2 naar voren kwamen. Het eerste type onderscheid, dat tussen verschillende managementtaken - procesarchitectuur, procesbegeleiding, beheer, interventie en trajectmanagement - is niet terug te vinden bij de uitvoerende organisaties van procesmanagers. Dat wil zeggen: er zijn geen organisaties, afdelingen, bedrijven of personen die zich exclusief toelagen op één van die taken. Het tweede type onderscheid, dat tussen procesmanagement op kleine en op grote schaal, is evenmin heel duidelijk aanwezig. Er zijn veel bedrijven die procesmanagement op grote én op kleine schaal aanbieden, en ook veel procesmanagers die beide takken van sport beheersen. Alleen al op het gebied van ruimtelijke planvorming bijvoorbeeld, zijn vanaf medio jaren '90 afdelingen voor procesmanagement opgericht bij veel grote, bekende bureaus voor organisatieadvies en projectmanagement, zoals Berenschot BV, Twijnstra Gudde, Omniplan, Haskoning en DHV. Op die afdelingen werken mensen die zich fulltime met het managen van interactieprocessen bezig houden. Ze worden ingehuurd voor architectuur, ontwerp en begeleiding van langdurende planprocessen, maar faciliteren tevens losse bijeenkomsten.

Het lijkt dus of ook het onderscheid tussen verschillende niveaus van procesmanagement niet tot specialisatie heeft geleid. Maar nadere beschouwing brengt toch enig institutioneel effect van het onderscheid naar de schaal van processen aan het licht. Er bestaat een specifiek type bedrijven en organisaties, veelal kleine zelfstandigen, die

zelden tot nooit langdurige processen managen, maar zich hebben gespecialiseerd in faciliteren.<sup>64</sup> Deze procesmanagers verzorgen alleen losse bijeenkomsten, sessies, ateliers of workshops, die ze zowel kunnen ontwerpen als begeleiden. Het tegenovergestelde, bedrijven die alleen processen als geheel ontwerpen en begeleiden, maar nooit bijeenkomsten faciliteren, ben ik niet tegengekomen. In vergelijking met de hierboven genoemde adviesbureaus zijn de gespecialiseerde facilitators vaker tamelijk jonge bedrijven. Zo lijkt zich, wat betreft de praktische institutionalisering, binnen de groep van procesmanagers een specialisatie af te tekenen: de facilitators. Niet alle gespecialiseerde facilitators normen zichzelf procesmanager, maar ze zijn allemaal bezig met het managen van interacties (zie Figuur 6.2).

Figuur 6.2 Faciliteren als specialisatie van procesmanagers



### *Opleiders van procesmanagers*

Analyse van het tweede gebied van professionalisering, de kennisontwikkeling rond procesmanagement, levert een overeenkomstig beeld op. Cursussen, trainingen en opleidingen in procesmanagement worden vooral gegeven door grotere, bestaande organisaties, zoals de universitaire bestuurskundeopleidingen, postdoctorale opleidingsinstituten en andere cursusinstellingen op het gebied van management en bestuur.<sup>65</sup> Deze opleiders scholen professionals voor een functie in of rond het openbaar bestuur, en beschouwen projectmanagement en ‘klassieke’ bestuurskunde als de basiskennis voor zulke professionals. Deze praktiserende procesmanager van een adviesbureau geeft een treffende illustratie van de verhouding van bestaande kennis over besturen en projectmanagement tot de nieuwe kennis van procesmanagers:<sup>66</sup>

Bij ons binnenshuis heet “Projecten leiden” het oude testament en dan is “Management van processen” het nieuwe testament.

De bestaande, grotere opleidingsinstituten voor bestuurders, managers en ambtenaren onderwijzen procesmanagement als een hedendaagse aanvulling op bestuurskunde en projectmanagement. Ze besteden in hun onderwijs de meeste aandacht aan procesmanagement op grote schaal, maar brengen hun studenten en cursisten daarnaast vaak ook

<sup>64</sup> Sommige van hen combineren facilitatie met andere vormen van management van interacties op kleine schaal die hier buiten beschouwing blijven, zoals coaching en mediation.

<sup>65</sup> Zoals ROI, SIOO, ABD en NSOB.

<sup>66</sup> Respectievelijk Groote 2002 en Bekkering et al. 2001.

inzichten en vaardigheden bij voor facilitatie - procesmanagement op kleine schaal. Het ROI, een opleidingsinstituut voor rijksambtenaren, geeft bijvoorbeeld een korte cursus “Proces begeleiden en faciliteren” als onderdeel van de “Leerroute procesmanagement en slimme sturing” (ROI 2005). Bij deze bestaande opleidingsorganisaties bestaan procesmanagement-op-grote-schaal en faciliteren dus naast elkaar, zonder dat er sprake is van specialisatie.

Op de facilitatiecursussen van deze opleiders komen echter nauwelijks gespecialiseerde facilitators. Die halen hun kennis vooral bij opleiders die zelf ook gespecialiseerd zijn in faciliteren, zoals het Centrum voor Ontwikkeling van het Creatief Denken in België en het SPIJS-netwerk bij Rijkswaterstaat. Een ander gespecialiseerd opleidingsinstituut is Metaplan, een bedrijf dat dezelfde faciliteermethode onderwijst in verschillende landen. Bij die methode horen allerlei standaard hulpmiddelen, zoals memostickers, kaartjes en flap-overvellen (zie paragraaf 6.4.1). Een kiem van cognitieve instituties kan tot slot worden gezien in de Nederlandse vertaling van de in de Verenigde Staten geaccrediteerde opleiding tot “Certified Facilitation Professional”.<sup>67</sup> Kortom, ook op het gebied van kennisontwikkeling is enige specialisatie rond faciliteren waar te nemen, en dus van een institutioneel effect van het discursieve onderscheid tussen procesmanagement op grote en op kleine schaal. Net als rond de praktijkorganisaties zijn voor kennisontwikkeling aparte instituties voor begeleiding, ontwerp of architectuur van processen afwezig.

### *Beroepsorganisaties*

Legitimerende instituties rond procesmanagement, tot slot, bestaan voornamelijk in beroepsorganisaties en de regels en gebruiken die daar gelden. Een beroepsorganisatie behartigt de belangen van een beroepsgroep, om te beginnen door beroepsgenoten met elkaar in contact te brengen. In het veld van procesmanagers bestaat in Nederland eigenlijk slechts één organisatie die in enige mate aan dat kenmerk voldoet. Dat is de Nederlandse afdeling van de *International Association of Facilitators*. Die Nederlandse afdeling is onderdeel van de IAF-Benelux. De IAF-Benelux is pas in 2004 opgericht. Het initiatief daartoe is genomen door enkele Nederlandse facilitators die elkaar leerden kennen op een bijeenkomst van de IAF-World. Ze verbaasden zich dat ze helemaal naar Londen hadden moeten gaan om elkaar tegen te komen. De Nederlandse afdeling beheert inmiddels een database met ongeveer 500 namen van praktiserende facilitators, heeft twee conferenties georganiseerd, en onderhoudt samen met de IAF-Benelux een website.<sup>68</sup> Tot op heden is het, in de woorden van een van de bestuursleden, een “informeel netwerkachtig gebeuren”. Men heeft wel plannen voor de toekomst: intervisiegroepen organiseren, een ‘meester-gezel-leerling-systeem’ opzetten, het aanbieden van facilitatie bij rampen, en de bestaande werkvormen op een rijtje zetten. De verwezenlijking van al die plannen is echter afhankelijk van het enthousiasme van een klein groepje vrijwilligers.

---

<sup>67</sup> Zie [www.iaf-benelux.org](http://www.iaf-benelux.org), onder “activiteiten en meer”.

<sup>68</sup> Zie [www.iaf-benelux.org](http://www.iaf-benelux.org).

De algemene procesmanagers, die soms wel faciliteren maar zich er niet in specialiseren, hebben helemaal geen aparte, eigen club. Sommige van de organisaties van pleitbezorgers voor interactief beleid die in paragraaf 5.3 langs zijn gekomen, hebben weliswaar enige tijd als ontmoetingsplaats voor procesmanagers gefungeerd, maar zich niet ontwikkeld tot blijvende organisaties voor belangenbehartiging voor de nieuwe beroepsgroep. Wanneer procesmanagers elkaar ontmoeten, is dat momenteel vooral via reeds bestaande beroepsverenigingen. Voorbeelden daarvan zijn de Vereniging voor Bestuurskunde, de Vereniging voor Overheidsmanagement, het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, en Logeion.<sup>69</sup> Deze beroepsorganisaties besteden expliciet aandacht aan het verbeteren van procesmanagement, facilitatie en interactief beleid. De vereniging van communicatiespecialisten, bijvoorbeeld, heeft een “vkgroep Interactief beleid”, om “deskundigheid en kwaliteit van interactieve beleidsprocessen [te] stimuleren door kennis en ervaring toegankelijker te maken, en verder te ontwikkelen”, onder andere door middel van een website “als hulpmiddel voor en door professionals”.<sup>70</sup> Professionalisering van procesmanagement in aparte, nieuwe instituties vindt echter nauwelijks plaats. Dit voormalige bestuurslid van de vkgroep Interactief beleid zou dat graag anders zien. Ze vindt dat procesmanagement beter zou moeten worden afgebakend van andere functies rond de beleidsontwikkeling, want alleen dan zou het als aparte competentie kunnen worden ontwikkeld:

Eigenlijk, zowel van de beleidsmaker is het niet zijn kerncompetentie, als van communicatie is het geen kerncompetentie. Dus je ziet een soort hiaat ontstaan. Je ziet, ik zag het bij gemeentes, maar ook bij het Rijk, dat er eigenlijk een soort vacuüm is. Hè van, iedereen onderkent het belang [van het proces], alleen niemand, er is alleen niemand in gespecialiseerd. Het wordt als een soort nevenjob gezien, en wie het hardste roept, die krijgt het. [...] Of] je het gaat doen als beleidsmedewerker, of bestuurder, of dat de communicatieadviseur het gaat doen, zich daar in specialiseert, dat maakt op zich niet eens zo veel uit. Maar [...] die combinatie is echt van megabelang. En die wordt niet gemaakt op een of andere manier, het lijkt wel of we alleen maar naast elkaar doorgroeien.

Een andere organisatie met aandacht voor de professionalisering van procesmanagement is het KEI, het Kenniscentrum voor stedelijke vernieuwing. KEI noemt zichzelf overigens geen beroepsorganisatie, maar een “netwerkorganisatie van private en publieke professionals”. KEI beoogt de kwaliteit van procesmanagement te ontwikkelen door middel van kennisuitwisseling. Ze onderhouden daarvoor onder andere een website met kennis en ideeën over procesmanagement (“de procesbank”) en organiseren een aantal intervisiegroepen voor procesmanagers.<sup>71</sup> Andere bestaande beroepsverenigingen op het gebied van beleid, bestuur en management, zoals de Orde van organisatiekundigen en -adviseurs en de Raad van Organisatieadviesbureaus, uiten hun aandacht voor procesmanagement wat minder expliciet, maar hebben wel veel praktiserende procesmanagers in hun ledenbestand.<sup>72</sup> De stand van zaken bij de beroepsorganisaties

<sup>69</sup> Logeion is het product van de fusie tussen de Beroepsvereniging voor Communicatie en de Vereniging voor Overheidscommunicatie in 2006 ([www.communicatie.com](http://www.communicatie.com)).

<sup>70</sup> Geciteerd van [www.communicatie.com](http://www.communicatie.com) in oktober 2005.

<sup>71</sup> Zie respectievelijk [www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl) en [www.tuim.nl/aktueel2.htm](http://www.tuim.nl/aktueel2.htm).

<sup>72</sup> Het grote aantal procesmanagende leden bij deze clubs van organisatieadviseurs, noch de geringe expliciete aandacht voor procesmanagement is erg verwonderlijk, aangezien in het organisatieadvies al in de jaren '70 een omslag heeft plaatsgevonden van een inhoudelijke naar een procesmatige benadering (Hellema en Marsman 1997: 321-323). Des te opvallender is dat een andere club op het gebied

voor procesmanagement bevestigt derhalve het institutionele patroon bij praktijkvorming en kennisontwikkeling: procesmanagement krijgt een plaats in bestaande organisaties rond bestuur en management, terwijl facilitators nieuwe, gespecialiseerde organisaties oprichten voor de legitimering, praktijkvorming en kennisontwikkeling van hun werkzaamheden.

Van de verschillende discursieve categorieën in het werk van procesmanagers heeft alleen het onderscheid tussen procesmanagement en facilitatie institutionele effecten gehad. Voorzover procesmanagement is geïnstitutionaliseerd, gebeurde dat voornamelijk langs bestaande institutionele kaders. De algemene procesmanagers sluiten facilitatie daarbij meestal in als onderdeel van hun werk. Het algemene procesmanagement ligt institutioneel gezien in het verlengde van projectmanagement, organisatieadvies en (toegepaste) bestuurskunde. Facilitators hebben daarentegen wel nieuwe, aparte instituties opgericht, waardoor facilitatie zich lijkt te ontwikkelen tot een specialisatie van procesmanagement. Tegelijkertijd blijven veel praktiserende procesmanagers faciliteren zien en ontwikkelen als onderdeel van hun werk. Het beroep procesmanagement omvat derhalve de facilitatie. Alle procesmanagers kunnen aan facilitatie doen. Bovendien zijn de gespecialiseerde facilitators vooralsnog procesmanager gebleven, ook als ze nooit processen op grote schaal ontwerpen of begeleiden. De toekomst van de verhouding tussen faciliteren en procesmanagement is nog onduidelijk. Ondertussen geldt voor facilitators net zo goed als voor procesmanagers dat de institutionele professionalisering van hun vak in de kinderschoenen staat.

### 6.3 Organisatie van het werk

Hoe minder een beroep geprofessionaliseerd is, hoe vager de grenzen rond en in het beroep zijn. En hoe vager professionele grenzen zijn, hoe meer over hun precieze plaats kan worden onderhandeld en hoe makkelijker het is ze te overschrijden en verleggen. Voor nieuwe beroepen, zoals procesmanagement, geldt dat in hoge mate. Maar niemand die interactieprocessen managet kan het helemaal zonder beroepsgrenzen stellen. Net als bij ieder ander beroep is enige mate van grensafbakening onmisbaar om een overtuigend en samenhangend beeld van de aard en het nut het werk te kunnen presenteren. De mogelijkheid om te kunnen praten over de functie en het werk is immers een kernvoorwaarde voor de uitoefening daarvan. Een procesmanager zal toch ten minste aan potentiële opdrachtgevers moeten kunnen uitleggen wat hij voor hen kan betekenen. Voor een nauwelijks geïnstitutionaliseerd beroep geldt dat die beeldvorming gedaan moet worden door praktiserende procesmanagers en facilitators in hun dagelijkse werk, omdat de grensafbakening van het beroep niet is uitbesteed aan een beroepsorganisatie. Daarom gaat deze paragraaf over de aard van het werk van procesmanagers en facilitators: wat doen ze eigenlijk, hoe organiseren ze hun werk, en hoe bakenen ze daarbij hun beroep af?

---

van organisatieadvies, de Organisatie van Advies- en Ingenieursbureaus, juist veel leden met een meer inhoudelijke benadering heeft.

### 6.3.1 Actief en passief procesmanagement

Facilitators managen de interacties in relatief korte, afgebakende delen van interactieprocessen; procesmanagers ontwerpen, organiseren en begeleiden processen over doorgaans wat langere en minder afgebakende periodes. Zowel facilitators als procesmanagers dragen daarbij zorg voor een aantal managementtaken: ontwerp, beheer en begeleiding van interacties, en procesmatige en inhoudelijke interventie in interacties. Ontwerp en interventie impliceren een *actieve* rol voor de procesmanager. Beheer en begeleiding kunnen worden gezien als *passief* procesmanagement, omdat de procesmanager niet stuurt of ingrijpt, maar alleen de voorwaarden schept voor een onverstoord verloop van interacties.<sup>73</sup>

Termeer stelt dat passief procesmanagement de belangrijkste en meest voorkomende vorm is (1993b: 284). Klinkers gaat nog verder, en lijkt actieve vormen van procesmanagement helemaal uit te sluiten. Processturing is in zijn ogen niet meer of minder dan “het creëren van omstandigheden waarbinnen kan gebeuren wat men graag ziet gebeuren” (2002: 20-21). Zelfs een procesmanager die weet wat hij wil bereiken, zou volgens Klinkers nooit “op zekerheid” moeten sturen. Klinkers trekt een vergelijking met het kweken van appels. Als je goed voor je appelboom zorgt, kun je waarschijnlijk op termijn wel oogsten, maar (2002: 20):

[als] je daarin fouten maakt krijg je geen appels. De boom verwaarlozen, geen water geven bij grote droogte, laten dood plassen door de hond, verkeerd snoeien, de bloesems laten bevriezen, het leidt allemaal niet tot appels. Het ergste is nog de overheidsmanager die geen vier jaar kan wachten en aan de takken gaat trekken met de woorden: ‘Ik reken je af op het resultaat.’ Onder diens handen gaat het boompje dood.

Het scheppen van gunstige voorwaarden is volgens Klinkers de enige mogelijkheid om interactieprocessen naar wens te laten verlopen, maar ook niet meer dan dat: het is geen garantie.

Uit hun beschrijving van de “rol van de procesmanager” blijkt dat Bekkering et al. actief procesmanagement daarentegen juist beschouwen als een cruciaal, onmisbaar onderdeel (2001: 77-78):

[De procesmanager organiseert] het proces als een zoektocht naar steeds meer gemeenschappelijkheid. Deze zoektocht vraagt om een regisseur die in staat is activiteiten te benoemen en in te richten. Door deze inrichting van activiteiten maakt hij een ontwerp van het proces. Tegelijkertijd beseft hij dat een proces zich nooit zal ontwikkelen volgens een van te voren vastgesteld ontwerp, maar dat ingrijpen en opnieuw inrichten voortdurend aandacht vraagt: vastzetten en loslaten!

Net als Bekkering et al. zien de meeste respondenten actief procesmanagement door ontwerp van en interventie in interactieprocessen als de hoofdmoot van hun werk. Sommigen zeiden zelfs dat het helemaal niet nodig is een procesmanager te betrekken wanneer er geen sprake is van conflicten tussen belanghebbenden, omdat interacties dan alleen maar begeleid hoeven worden. Daarom komt passief procesmanagement, het beheren en begeleiden van interactieprocessen door procesmanagers en facilitators,

<sup>73</sup> Bekkering et al. (2001: 20, figuur 1.2) onderscheiden “begrijpen” en “ingrijpen” als respectievelijk de passieve en de actieve kant van procesmanagement.



hierna alleen nog zijdelings aan de orde. Het vervolg van deze paragraaf en de volgende gaan vooral over actief procesmanagement.

### 6.3.2 Ontwerpen van processen

Te beginnen met het ontwerpen van interactieprocessen. De Bruijn et al. onderstrepen het actieve karakter van ontwerp (1998: 31-32):

Procesontwerpen worden gemaakt voor situaties die zich kenmerken door de genoemde grilligheid en ongestructureerdheid. Een procesarchitect tracht in deze grilligheid enige ordening te scheppen. [...] Enerzijds tracht de procesarchitect dus aansluiting te zoeken bij het ongestructureerde karakter van een besluitvormingsproces: een proces is contingent. Anderzijds probeert hij door deze contingentie een zekere verandering van het besluitvormingsproces te bewerkstelligen: gedisciplineerd en coöperatief gedrag.

Door “rond een bepaald thema bewust de communicatie [te] organiseren” (Van Woerkum 1997: 104), wordt van situaties met ongestructureerde interacties een min of meer overzichtelijk proces gemaakt. Die overzichtelijkheid kan volgens de procesbenadering niet worden bereikt door het aantal onderwerpen of deelnemers te beperken, noch door een eenduidige tijdsplanning te maken. Het inperken van inhoud, deelnemersveld of tijd botst immers frontaal met de uitgangspunten van procesmanagement. Voordat een proces is afgerond is het immers onmogelijk zijn sociale, inhoudelijke of temporele grenzen te bepalen. Achteraf kan een proces wel worden gereconstrueerd, maar dan kan blijken dat voor elke actor het proces anders is verlopen en afgebakend. En met elke vergroting, verkleining of verschuiving van de kring van betrokkenen, veranderen ook de inhoudelijke en temporele grenzen van het proces (Verbart 2004: 104-105; zie ook Teisman 1997).

Ordening van grillige, ongestructureerde interacties wordt in een procesontwerp derhalve op een andere wijze gerealiseerd. Een procesontwerp regelt twee onderling samenhangende factoren, door een respondent bondig samengevat in één zin:

Nou, vervolgens was dan de vraag, kun je dan een ontwerp maken over hoe dat proces dan in elkaar steekt? Wie geef je wanneer op welke manier een rol en wat voor spelregels spreek je daarbij af?

Ten eerste bestaat een procesontwerp dus uit spel- en gedragsregels, die de procesmanager opstelt, vaak in overleg met de deelnemers aan het proces (Edelenbos 2000: 12; De Bruijn et al. 1998: 10). Ten tweede kent een procesontwerp een bepaalde opbouw in onderdelen, waarmee de interacties in de tijd worden georganiseerd: wie, wanneer, op welke manier een rol krijgt. Teisman verdeelt processen in rondes, maar heeft het ook over zoektochten als stukken van processen (Teisman 2001: 26):

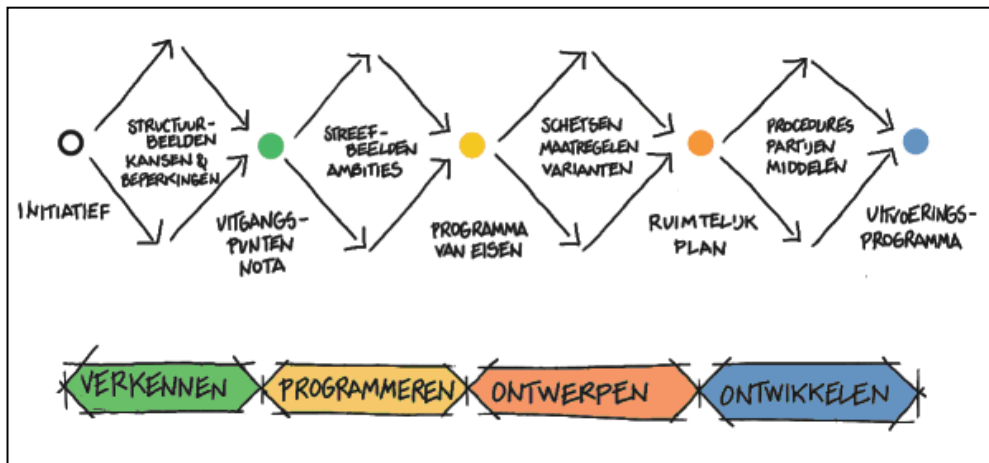
Een zoektocht bestaat uit in tijd en plaats ingeperkte ontmoetingen van mensen waarbij gesproken wordt over een set van onderwerpen. In het dagelijkse taalgebruik hebben ontmoetingen namen: vergadering, inspraakavond, kabinetsvergadering, bilateraal tje, workshop, afstemmingsbijeenkomst, atelier, en zo verder. Door ontmoetingen namen te geven proberen initiatiefnemers een beeld op te roepen over de te verwachten inhoud en iets te suggereren over de positie van de gebeurtenis in een groter geheel.

Bekkering et al. delen een proces niet op in rondes of zoektochten, maar in stappen die ze wybers noemen, “naar het overbekende dropje” (2001: 21). Elke wyber wordt gevormd door een periode van “ruimte scheppen” en een periode van “ruimte invullen”, oftewel divergentie en convergentie. Divergentie betekent dat een onderwerp in de

breedte wordt verkend; participanten, facilitator en anderen brengen zoveel mogelijk informatie, ideeën en meningen bij elkaar. Het uitstellen van elk oordeel daarover, zodat geen enkel aspect buiten beschouwing blijft, is hier een belangrijke interactieregel. Brainstormen is een bekende vorm van divergeren. Tijdens het convergeren wordt juist wel geoordeeld. Informatie en ideeën worden geclusterd, geselecteerd, gesorteerd en geprioriteerd. Hierbij ontstaan nieuwe relaties tussen de deelnemers (Bekkering et al. 2001: 21-35).

Figuur 6.3 is een voorbeeld van een weergave van een gefaseerd planproces met ‘wybers’. Divergentie en convergentie is een veel voorkomend begrippenpaar in de wereld van procesmanagement. Edelenbos formuleert de begrippen ook wel als variatie en selectie (2000: 175). Hij stelt dat een continue afwisseling tussen beide, in plaats van een strikte scheiding, een noodzakelijk kenmerk is van een procesontwerp en (ibidem: 212).

Figuur 6.3 Wyberen. Bron: [www.ruimtexmilieu.nl](http://www.ruimtexmilieu.nl)



Bekkering et al. stellen dat de procesmanager moet zorgen dat elke wyber van convergentie en divergentie wordt afgesloten met een “consolidatie”, waarin de inhoudelijke en procesmatige stand van zaken schriftelijk of anderszins wordt vastgelegd. Dit consolidatiedocument is het uitgangspunt voor de volgende wyber. Het doorlopen van een wyber kan een middag in beslag nemen, maar ook een paar maanden. Spelregels kunnen worden opgesteld voor de duur van één enkele wyber of voor een geheel ontwikkelingstraject (Bekkering et al. 2001: 21-35).

Klijn en Teisman zeggen hetzelfde in een iets ander idioom, ontleend aan de netwerkbenadering (1993: 68):

Hiervoor moet de netwerkmanager de spelen en de spelers arrangeren: hij moet het beleidsproces uiteenleggen in een aantal elementen, die gespeeld kunnen worden in een aantal subspelen. Deze spelen moeten vervolgens worden gekoppeld: via bewuste organisatorische constructie met elkaar worden verbonden. Dit proces van uiteenleggen en

koppelingen is vergelijkbaar met decompositie en coördinatie, de twee elementen die Simon de kern acht van het organisatievraagstuk.

Zo rangschikt de procesmanager de grenzenloze, ongestructureerde, grillige brei van interacties rond een thema, plan, probleem of idee tot een soort voorlopige compositie van opeenvolgende ronden, stappen, bijeenkomsten of wybers. Telkens wordt zo de verzameling actoren en onderwerpen voor een bepaalde periode bevroren, waarna de sociale, inhoudelijke en temporele grenzen weer kunnen verschuiven. Vooraf staat alleen vast dat het proces uit onderdelen zal bestaan en dat die onderdelen begrensd zullen zijn. Welke onderdelen dat zijn, en hoe die onderdelen inhoudelijk, sociaal en temporeel begrensd zijn, kan alleen achteraf gereconstrueerd worden. Door deze aanpak is het proces ‘als geheel’, net als de brei van interacties, in principe onbegrensd, maar bestaat het wel uit begrensde, en dus overzichtelijke onderdelen. Kortom, ontwerpen - de eerste component van actief procesmanagement - is het benoemen van een proces-in-onderdelen waar men eerst alleen van interacties spreekt. Dit onderscheid tussen proces en onderdelen - ronden, zoektochten, wybers of subspelen - definieert het verschil tussen het werk van procesmanagers en dat van facilitators. Procesmanagers werken op het hoge schaalniveau. Zij zijn verantwoordelijk voor procesontwerp en de interventies in de onbegrensde compositie van begrensde procesonderdelen. Ook facilitators interveniëren, en kunnen eveneens een ontwerp maken, maar alleen op het lage schaalniveau: binnen de kaders van - tijdelijk en voorlopig - begrensde procesonderdelen.

### 6.3.3 Procesmanagement in een gelaagde context

De tweede component van actief procesmanagement is het plegen van interventies in interactieprocessen. Intervenieren is een lastig vraagstuk voor procesmanagers en facilitators, omdat ze geen inhoudelijk richtsnoer tot hun beschikking hebben. Termeer zegt daarover (1993b: 278):

Aan sturing en management moet een redengevend beginsel ten grondslag liggen. Er moet een bepaalde norm zijn op grond waarvan diagnoses kunnen worden gesteld en kan worden besloten in een sociaal (veranderings)proces te intervenieren.

Die norm, dat “redengevend beginsel”, kan niet inhoudelijk zijn. En dus zoeken procesmanagers en facilitators een redengevend beginsel in het proces, in het stimuleren van de interacties zelf (Termeer 1993b). Het vervolg van deze paragraaf laat zien dat de verschillende contexten voor het werk van facilitators en procesmanagers, respectievelijk het proces en zijn onderdelen, tevens invloed hebben op het redengevend beginsel in hun werk. Het intervenieren zelf komt nader aan de orde in paragraaf 6.4.1.

Facilitators werken in de context van een (serie van) losse bijeenkomsten, waarvan in principe vooraf deelnemers, onderwerp, plaats, tijd en duur bepaald zijn (De Monchy 2005: 15):

Een facilitator begeleidt sessies waar mensen bij elkaar komen om een doel te bereiken. Het resultaat van een sessie - het inzicht, uitgesproken emoties, besluit, plan - komt uit de groep. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de kennis om de kwestie aan te pakken in de groep aanwezig is en dat de facilitator het proces om tot een resultaat te komen inricht en bevordert.

De brei van onbegrensde, ongestructureerde interacties is tijdelijk begrensd in de structuur van het proces. De interacties strekken zich, voor een korte periode, niet uit buiten de groep van aanwezigen en zijn beperkt tot de plaats en tijd van de bijeenkomst. Daarmee is ook de inhoudelijke kant tijdelijk begrensd tot datgene wat de aanwezigen kunnen en willen inbrengen. De interacties zijn direct waarneembaar voor de facilitator. Die kan ingrijpen op het moment dat spelregels geschonden worden, bijvoorbeeld wanneer een deelnemer een ander niet laat uitspreken. Een facilitator past het redengevend beginsel van Termeer toe binnen een eenheid van tijd, plaats en handeling: hij tracht de effectiviteit en/of creativiteit van de groep voor de duur van de bijeenkomst te maximaliseren.

Een procesmanager werkt daarentegen in de context van het proces als geheel. Die context is afhankelijk van het procesverloop zelf, en van het perspectief dat betrokkenen en waarnemers - waaronder de procesmanager - daarop hebben. Procesmanagers kunnen hun werk dus niet begrijpen in een eenheid van tijd, plaats en handeling, omdat zij steeds eerst moeten bepalen welke actoren en welke inhoud er toe doen.<sup>74</sup> Bovendien spelen de meeste voor het proces relevante interacties zich af buiten het gezichtsveld van de procesmanager; direct ingrijpen is daarom meestal onmogelijk. Op het niveau van het proces kunnen procesmanagers alleen proberen te "sturen", bijvoorbeeld door nieuwe thema's, informatie of visies in te brengen, bijeenkomsten te plannen, het proces te versnellen of vertragen, mensen uit te nodigen of buiten te sluiten, mensen met elkaar in contact te brengen, of de omgangsregels te beïnvloeden (Termeer 1993a: 115-119, Bekkering et al. 2001). Om interventies te kunnen plegen, moet een procesmanager eerst een ontmoeting organiseren. Met elke ontmoeting - zij het een bilateraal gesprek, zij het een bijeenkomst met alle mogelijke betrokkenen bij elkaar - brengt een procesmanager onvermijdelijk een afbakening van tijd, plaats, onderwerpen en actoren teweeg (Teisman 2001: 26). De daadwerkelijke interventies van procesmanagers spelen zich daarom uiteindelijk toch af op het niveau van een bijeenkomst. En hoewel de overgang tussen deze twee niveaus hen vaak zal ontgaan, op het moment dat procesmanagers een bijeenkomst leiden, zijn ze niet alleen procesmanager, maar vervullen ze tevens de rol van facilitator.

Toch hebben procesmanagers wel enige houvast in de onbegrensde context van processen. Een proces is niet begrensd, maar wel gebonden: het gaat altijd érgens over. Elk proces is gebonden aan de ontwikkeling van een plan, beleid, besluit, idee, initiatief, product, of een oplossing voor een vraagstuk of conflict (Bekkering et al. 2001: 21; Edelenbos 2000: 12; De Bruijn et al. 1998: 2). Deze praktiserende procesmanager onderstreept het belang van de inhoud in procesmanagement, niet als leidraad, maar als doel en ankerpunt:

[...] de rol van inhoud, zeker daar waar procesmanagement als Procesmanagement wordt geschreven, wordt vaak inhoud onbelangrijk gemaakt, hè. [...] ja, ik vind dat dus eigenlijk, gewoon als ik het plat samenvat, dat is gewoon onzin. Het gaat altijd ergens over, en hè, er moet iets, er moet iets uitkomen. Nou dat heeft bijvoorbeeld, wij zijn, wij zijn als, als management-consultants vanuit ons eh, bureau, de afgelopen 5 jaar daarin redelijk

---

<sup>74</sup> Hoe procesmanagers dat bepalen, komt in de volgende subparagraaf aan de orde.

succesvol geworden. Dat we ook konden overbrengen, als je ons vraagt, dan krijg je een, dan krijg je een vorm van procesbegeleiding die, die, die in dienst staat van het inhoudelijk resultaat.

Een procesmanager kan pas aan de slag, nadat er ‘een begin’ gemaakt is. Een begin kan bijvoorbeeld worden gemaakt door een zogenaamde initiator: “de partij die een bepaalde verandering wil bewerkstelligen en constateert dat hiervoor de steun van andere partijen onontbeerlijk is” (De Bruijn et al. 1998: 10). De gebondenheid van processen is inhoudelijk van aard. In het verlengde daarvan kan een proces ook sociaal verankerd zijn, bijvoorbeeld wanneer er een initiator is die opdracht geeft tot het definiëren van een proces in de brei van interacties. Al staat het vooraf nooit vast hoe lang een dergelijk proces duurt, kan het inhoudelijke thema onderweg veranderen, en bestaat er achteraf vaak discussie over het precieze verloop; elk proces heeft een begin en een eind. Het redengevend beginsel van een procesmanager is kortom de voortgang van het inhoudelijk gebonden proces zelf, waardoor uiteindelijk een verandering, plan, beleid, besluit, idee, initiatief, product of oplossing verwezenlijkt wordt - of juist niet.

Deze combinatie van onbegrensde en gebondenheid is het wezenskenmerk van het type processen dat hier aan de orde is, zoals interactieve beleidsprocessen. Als het probleem is opgelost, de verandering is gerealiseerd of het idee is uitgewerkt, is de verantwoordelijkheid van de procesmanager voorbij. Een citaat van Teisman kan worden gebruikt om het belang van deze ‘onbegrensde gebondenheid’ voor procesmanagers te onderstrepen (2001: 31):

Procesmanagement is toepasbaar bij ongestructureerde problemen, die inzet van diverse partijen vragen en waarbij problemen en oplossingen gelijktijdig in ontwikkeling zijn [...].

De problemen waarvoor procesmanagement volgens Teisman - en anderen - moet worden ingezet, zijn “ongestructureerde problemen”, problemen waarbij zowel meningsverschillen bestaan over de feitelijke achtergronden als over de normatieve aspecten die in het geding zijn (Hisschemöller 1993). De verschillende ‘probleemdefinities’ creëren een onderlinge afhankelijkheid tussen verschillende betrokkenen. Die afhankelijkheid maakt dat zij gaan interacteren, wat weer kan leiden tot een ongestructureerde brei van interacties. Een proces kan beginnen wanneer iemand met enig gezag in die brei een begin maakt door een probleem, idee, thema, of iets dergelijks, te benoemen. Een proces gaat door zolang de onderlinge afhankelijkheid tussen actoren nog onduidelijk en onbeslist is, omdat ze verschillende, maar overlappende probleemdefinities hanteren. Gedurende de looptijd van het proces staat eigenlijk nooit precies vast tot wie, wat en welke periode het proces beperkt is. Wanneer de onderlinge afhankelijkheid eindigt, bijvoorbeeld omdat een gezamenlijke probleemdefinitie is ontstaan, kan het proces worden afgesloten.

### **6.3.4 Souffleren: procesmanagen in de context van een netwerk**

Facilitators werken in de context van begrensde bijeenkomsten, die onderdeel zijn van onbegrensde processen. Procesmanagers werken in de context van die onbegrensde processen, die dankzij hun inhoudelijke gebondenheid altijd een begin en uiteindelijk ook een eind hebben. Bij het interviewen van praktiserende procesmanagers werd echter duidelijk, dat sommigen van de respondenten hun werk in een nog bredere, of hoge-

re context plaatsen, in een context waarin geen begin en einde kan worden aangeduid. Ook zij interveniëren in interacties, maar niet in het kader van één gezamenlijk ontwikkelingsproces ter ontwikkeling van een thema, idee, plan, beleid of oplossing. De interacties waarin deze respondenten interveniëren zijn onbegrensd en ongebonden. Ze vinden plaats, zo zal verderop in deze paragraaf blijken, in de context van een netwerk. Omdat deze procesmanagers helemaal niet bezig zijn met professionele institutionalisering van hun bezigheden, hebben ze geen organisaties opgericht voor de praktijkvorming, kennisontwikkeling of legitimatie van hun vorm van procesmanagement. Als gevolg daarvan is dit type procesmanagement in de analyses die eerder in dit hoofdstuk zijn besproken niet opgemerkt.

Het lijkt wellicht vreemd deze respondenten tot de beroepsgroep van procesmanagers te rekenen. Toch doen ze dat zelf ook, en wel om twee redenen. Ten eerste noemen ze zich procesmanager omdat ze daarnaast - in de rol van procesmanager of facilitator - óók sturen in gebonden processen en interveniëren in bijeenkomsten. Dus zoals faciliteren een specifiek deel van het werk van procesmanagers is, zo is procesmanagement een specifiek deel van het werk van deze mensen. Ten tweede vinden zij, dat procesmanagement op het niveau van ongebonden interacties hetzelfde soort werk is als procesmanagement op het niveau van gebonden processen. Dat laatste wordt impliciet gedemonstreerd door een seniormedewerker van een groot adviesbureau, terwijl hij vertelt over de vaardigheden die een procesmanager moet hebben. Relevant is dat hij zowel verschillen als overeenkomsten ziet en beschrijft tussen “concrete planvorming” (op procesniveau) en “bestuurlijke samenwerkingsprocessen” (op netwerkniveau):

Kijk ik doe heel veel [procesmanagement], ik doe het dus heel veel in planvorming, of, of in eh, nou ja, concrete planvorming, heb ik het veel gedaan, doe ik ook steeds minder. Ik doe het nu vooral in bestuurlijke samenwerkingsprocessen, en dat kan publiek-publiek zijn, publiek-privaat, dat kan van alles zijn, hè. [...] je moet je stakeholderanalyse voor elkaar hebben, je moet je krachtenveld goed in beeld hebben. Het zijn allemaal elementaire begrippen, maar daarmee kunnen spelen, de juiste interventies plegen, dus dat goed timen [...] Dus wat ik toch wel veel inzet, is dat dan mijn eigen, dus door gewoon zelf te gaan handelen, dus je onafhankelijkheid te benutten om ook echt niet gemandateerd dan voor een kortere periode dingen te doen. Kijk dat check je natuurlijk wel, met de, met één of twee sleutelfiguren van: weet dat ik dat nu ga doen, dat doe ik daar en daar om, en ik kom over een week of een maand, kom ik terug.

Hoewel deze respondent spreekt over samenwerkingsprocessen, bedoelt hij niet de onbegrensd, gebonden processen van de vorige paragraaf, die hij beschrijft als “concrete planvorming”, maar een ander soort context. Zijn ingrepen in “bestuurlijke samenwerkingsprocessen” pleegt hij op eigen initiatief, zonder dat er door iemand op gezaghebbende wijze een begin is gemaakt. De overeenkomsten zitten in het feit dat hij in beide contexten tracht interacties te beïnvloeden, en in de kennis en vaardigheden die hij daarbij toepast.

De context van dit type procesmanagers, die de respondent hierboven bestuurlijke samenwerkingsprocessen noemt, is niet een ontworpen proces van begrensd bijeenkomsten, maar de brei van ongestructureerde interacties zelf. Eén van hen vertelt over zichzelf en zijn vakgenoten met dezelfde manier van werken:

Wat het zijn, het zijn mensen die invloedrijk zijn in het debat, die soms zichtbaar, maar veel vaker nog onzichtbaar veel invloed hebben op hoe het gaat. En die dat doen doordat ze gezaghebbend dingen kunnen doorzien, die anderen niet direct snappen en doorzien.

Souffleurs zijn netwerkers; netwerkers die niet zozeer aan hun eigen netwerk bouwen, maar de netwerken van anderen trachten te beïnvloeden, door mensen die ze zelf kennen met elkaar in contact te brengen. Wat souffleurs doen, is interveniëren in de kennis en de kennissenkring van anderen: ze adviseren mensen, stellen mensen aan elkaar voor, organiseren hun ontmoetingen, bemiddelen bij hun conflicten, fluisteren ze ideeën in. Het gaat om interventies in het netwerk van mensen in en rond het openbaar bestuur. Voor zulke interventies maken deze procesmanagers geen procesontwerp, want netwerken zijn niet inhoudelijk te binden of te organiseren in een compositie. Een sociaal netwerk kent immers begin noch eind. Evenmin heeft het een buitengrens die scherp afbakent wie er wel en wie er niet toe behoort, zoals een sociale groep dat bijvoorbeeld wel heeft.

Voor zover een netwerk structuur heeft, bestaat die uit verdichtingen en verdunningen van interacties en relaties tussen actoren, die ook nog verplaatsen en veranderen door de tijd en met het gekozen perspectief. Door de sociale onbegrenstheid is een netwerk ook niet inhoudelijk bepaald of gebonden. Bijna alle mensen zijn immers wel op één of andere manier met elkaar verbonden via netwerkrelaties.<sup>75</sup> Het is dan ook eigenlijk niet correct te stellen dat deze procesmanagers werken in de context van ‘een’ netwerk, of ‘verschillende’ netwerken. Een formulering die wel klopt, is dat de context van hun interventies hun *eigen* netwerk is. Ze kunnen immers niet bewust interveniëren in interacties van mensen die ze niet kennen, behalve wanneer ze hun netwerk eerst uitbreiden. Kortom, hun werk is niet begrensd in één bijeenkomst noch gebonden aan een proces, maar alleen en hooguit begrensd door de tijd, kennis, interesse en relaties die ze zelf hebben. Doordat ze geen procesontwerp hebben, ontberen ze het redengevend beginsel van voortgang in het proces als richtsnoer van hun handelen. In tegenstelling tot de andere twee typen procesmanagers is hun richtsnoer in de eerste plaats inhoudelijk. Ze streven bepaalde inhoudelijke veranderingen en doorbraken na, die ze zelf belangrijk vinden:

In Nederland is het innovatieklimaat heel erg slecht, omdat [...] die verschillende werelden heel verkokerd en eenkennig werken. De overheid kent de industrie slecht, en dat geldt niet voor alle sectoren, maar veel sectoren wel. Dit land heeft al vijftien jaar geen industriebeleid, misschien al vijftientig jaar niet. En dat breekt dus heel erg op, eh, en, zelfs in de kenniseconomie [...]. En daar ben ik als procesbegeleider vooral ook met het bevorderen van doorbraken bezig. Elkaar kennen, andere wegen zoeken.

Dergelijke veranderingen zijn niet noodzakelijk zeer welomschreven of volledig uitontwikkeld, want ook hier verandert de inhoud met de actoren en door de tijd.

---

<sup>75</sup> Dit staat bekend als het “small world problem”, in 1967 beschreven door de psycholoog Milgram in *Psychology Today*. Milgram beweerde dat elke inwoner van de VS met elke andere inwoner van de VS verbonden was in maximaal zes stappen (“six degrees of separation”). Hoewel dat laatste moeilijk te bewijzen bleek, kan eenvoudig worden ingezien dat (bijna) alle inwoners van bijvoorbeeld elk land samen één groot netwerk vormen, en daarbij ook nog connecties buiten het land hebben.

Vanwege hun inhoudelijke oriëntatiepunt zouden deze procesmanagers door meniggeen buiten de beroepsgroep van procesmanagers worden geplaatst. Desondanks interveniëren ze in interactieprocessen, noemen ze zichzelf procesmanager, en werken ze vaak ook als facilitator van bijeenkomsten en/of manager van inhoudelijk gebonden interactieprocessen. Bovendien, wanneer ze het idee krijgen dat een bepaald thema, idee of verandering verbonden raakt met voldoende, invloedrijke mensen, dan kan dat reden zijn een gebonden proces te (laten) organiseren en/of begeleiden:

[Ik ben] bijvoorbeeld voorzitter geweest, nu tweeënehalf jaar, van een informeel innovatieberaad rond [onderwerp X], waarin, verteg..., persoonlijk, op persoonlijke titel, high level vertegenwoordigers zaten, zitten, van ministeries, industrie, maatschappelijke organisaties, en kennis- eh wereld, rondom het onderwerp [X].

Vanaf dat moment, als iemand een min of meer gezaghebbend een begin maakt, is er dus weer sprake van een proces. Dan ontstaat er weer een context voor procesmanagement bestaande uit de kenmerkende compositie van begrensde onderdelen in een niet begrensde, maar wel gebonden proces. Deze respondenten en hun collega's zijn derhalve te beschouwen als procesmanagers, maar tegelijkertijd doet niet iedere procesmanager wat zij doen. Daarom wil ik hun werk onderscheiden als een derde soort procesmanagement. Met zijn inhoudelijke drijfveren doet deze soort enigszins denken aan Termeers trajectmanagement, maar die vorm van management is in principe wel procesgebonden (Termeer 1993b: 294). Daarnaast zou de context van deze soort procesmanagement - netwerken - aanleiding kunnen zijn te spreken van netwerkmanagers, ware het niet dat dat tot verwarring zou leiden met de netwerkbenadering (de Bruijn et al. 1993). In dit hoofdstuk heten ze daarom 'souffleurs', naar de roman van Hilhorst over één van hen (Hilhorst 2005). Met zijn verhaal over Roel in 't Veld illustreert Hilhorst treffend hoe souffleurs op basis van persoonlijke betrokkenheid en gezag interventies in netwerken plegen. Belangrijker nog is dat ook een aantal respondenten Hilhorsts hoofdrolspeler aanwezig als rolmodel voor deze vorm van procesmanagement. Paragraaf 6.4.3 komt nog kort terug op de instituties rond het werk van de souffleurs.

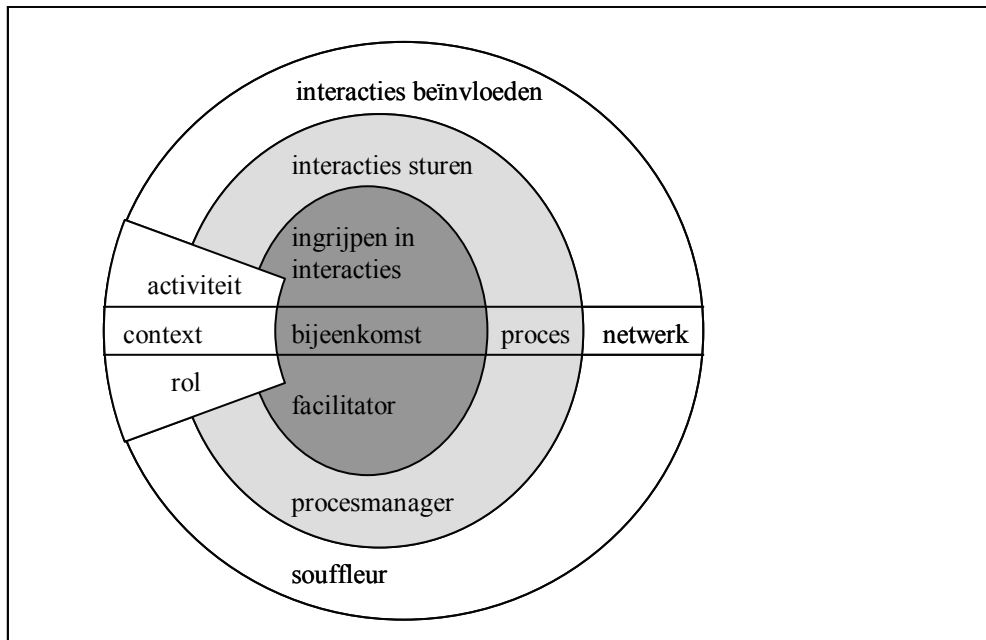
### 6.3.5 Overzicht

Deze paragraaf 6.3 heeft laten zien dat procesmanagers, door middel van procesontwerp, hun object van management zodanig organiseren dat een gelaagde context voor actief procesmanagement is ontstaan. De drie contextuele lagen rond procesmanagement scheppen verschillende voorwaarden voor en grenzen aan de mogelijkheden om te interveniëren in interacties (zie Figuur 6.4).

Facilitators plegen interventies binnen sociaal en temporeel afgebakende bijeenkomsten. Procesmanagers werken in niet begrensde, maar wel inhoudelijk gebonden processen. En souffleurs opereren in onbegrensde, ongebonden netwerken. De wijze waarop facilitators, procesmanagers en souffleurs ingrijpen, heeft onder andere gevolgen voor hun relaties met participanten, het beeld van hun beroep, en hun macht en neutraliteit in interacties. Over deze en andere thema's gaat de volgende paragraaf.



Figuur 6.4 Actief procesmanagement door facilitators, procesmanagers en souffleurs



## 6.4 Impulsen en obstakels voor professionalisering

In paragraaf 6.1.3 stonden de uiteenlopende voor- en nadelen van professionalisering, die besloten liggen in de relaties met buitenstaanders, systematisch besproken. De huidige paragraaf is een inventarisatie van die voor- en nadelen - de impulsen en obstakels - voor de professionalisering van de drie typen procesmanagers. Zo ontstaat een beeld van de institutionele toekomst van procesmanagement in de publieke sector. Dat beeld komt tot stand door dieper in te gaan op de sociale context waarin de drie soorten procesmanagers hun werk doen. De drie typen procesmanagers hebben in hun dagelijkse praktijk allemaal te maken met andere mensen en organisaties: klanten, participanten, opdrachtgevers, concurrenten, leermeesters, rolmodellen en collega's. In de relaties met buitenstaanders en andere procesmanagers krijgen de professionele instituties van de procesmanagers, facilitators en souffleurs gestalte.

Rond de drie typen van professionele institutionalisering - praktijkvorming, kennisontwikkeling en legitimering - zijn steeds specifieke relaties van belang (zie Figuur 6.1). Die relaties brengen specifieke impulsen en obstakels voor professionalisering met zich mee. Bij praktijkvorming gaat het om de mensen die procesmanagers in hun dagelijkse werk tegenkomen: opdrachtgevers, concurrerende dienstverleners, leken en klanten, en natuurlijk de participanten, deelnemers of stakeholders. Kennisontwikkeling omtrent procesmanagement krijgt vorm in relaties tussen opleiders, trainers, wetenschappers, studenten en 'naburige' disciplines. Voor de legitimering van het beroep

zijn vooral relaties van de beroepsgroep met de overheid,<sup>76</sup> het publiek en concurrerende belangen relevant. In deze relaties moeten procesmanagers, of hun vertegenwoordigers, de beroepsgroep van haar goede kant laten zien. Men moet onder andere aanneemelijk maken dat de geleverde diensten een belangrijke meerwaarde hebben voor de samenleving. Daarnaast is het van belang dat de leden van de beroepsgroep het idee geven dat ze onderling hoge standaarden voor kwaliteit en integriteit hanteren. In het geval van procesmanagers staat het begrip neutraliteit centraal bij de legitimering van de professie. Hun bestaansgrond is immers dat zij als geen ander in staat zijn processen te ontwerpen en te begeleiden zonder zelf macht uit te oefenen of een inhoudelijk doel na te streven. Omgekeerd beïnvloeden de instituties en werkwijzen van procesmanagers hun relaties met anderen, en zodoende tevens de rollen van klanten, opdrachtgevers, participanten et cetera. In het licht van het proefschrift als geheel is het doel van deze paragraaf dan ook niet alleen om een beter inzicht te krijgen in de professionalisering van procesmanagers. Het moet vooral het inzicht in de rollen, relaties en rolverhoudingen rond procesmanagement - en daarmee rond de institutionalisering van interactief beleid - vergroten.

#### 6.4.1 Faciliteren

*De oervorm van interactieve beleidsvorming is natuurlijk de bijeenkomst.*

Cees van Woerkum - Communicatie en interactieve beleidsvorming (1997: 100)

Facilitators worden ingezet voor het optimaliseren van de effectiviteit van groepen in bijeenkomsten. Er zijn verschillende manieren om invulling te geven aan dit redenevend beginsel:

Er zijn mensen die zeggen, een groep is effectief en kan [tot resultaat] komen, als ze hun informatie delen, als ze niet teveel interferenties maken over wat een ander wel zal bedoelen. [...] Er zijn ook mensen die zeggen, nou een groep is effectief als ze door een aantal fases heen zijn: *forming*, *norming*, *storming*, enzovoorts. Er is ook een groep mensen die zegt, een groep is effectief als iedereen meedoet en *feel good*. [...] Er is ook een groep ... begrijp je? Er zijn veel modellen. Als ik faciliteer, moet ik ook een model hebben, impliciet of expliciet, dat maakt niet uit.

Welk model een facilitator ook gebruikt, hij of zij tracht een bijeenkomst zodanig vorm te geven, dat de deelnemersgroep een maximaal resultaat kan behalen binnen de duur van de bijeenkomst (IAF et al. 2002: 6):

A facilitator is someone who uses knowledge of group processes to formulate and deliver the needed structure for meeting interactions to be effective. The facilitator focuses on effective processes (meeting dynamics) allowing the participants to focus on the content or the substance of their work together.

Paragraaf 6.2.3 liet zien dat facilitatie de enige tak van procesmanagement is, die in enige mate tot nieuwe, aparte instituties heeft geleid. De analyse in deze paragraaf laat zien dat de relaties van facilitators in hun dagelijks werk een goede voedingsbodem zijn voor verdere professionalisering.

<sup>76</sup> Het gaat hier om de overheid in de rol van wetgever, die besluit of een beroepsgroep autonoom mag bepalen hoe het vak beoefend moet worden, welke opleiding verplicht is, et cetera.

*Praktijkvorming*

Als facilitators over hun dagelijks werk praten, het organiseren van bijeenkomsten, gebruiken ze bijna altijd dezelfde, typerend uitdrukking: “voor de groep staan.”<sup>77</sup> Faciliteren is ‘performen’ in de dubbele betekenis van het woord; het is presteren op een podium. De presteren heeft onder meer te maken met het tempo van het werk. Interacties in groepen kunnen heel snel gaan, en de facilitator is in principe alleen verantwoordelijk voor het management van die interacties. Of zoals Van Geene en Lettink stellen (2002: 4):

Als facilitator ben jij het instrument voor het groepsproces. Het is daarom belangrijk om jezelf te kennen als mens en als facilitator (je rol); om je bewust te zijn van je eigen kennis, vaardigheden en ervaring; om je bewust te zijn van je eigen houding.

Zeker voor beginnende facilitators is een goede voorbereiding onontbeerlijk, en ook ervaren facilitators steken daar veel tijd in. Maar al bereiden ze hun bijeenkomsten nog zo goed voor, er vinden altijd onvoorziene dingen plaats. Uiteindelijk moet het werk gebeuren in een beperkte tijd en altijd voor het oog van de deelnemers. Die directe verantwoordelijkheid en zichtbaarheid maken het werk spannend en inspannend, zo vertelt deze facilitator:

[...] ik zat in een onderzoeksbureau, en daar bestond het vak niet. Dus wat gebeurde er? Ehm, daar moest je bijvoorbeeld uren schrijven, of een dag [een bijeenkomst faciliteren], en dan eh, een interview doen. [Dat] is echt een andere tak van sport dan een bijeenkomst leiden, met zoveel man. Kijk als ik een bijeenkomst leid, [...] dan lig ik een dag plat. Nou, soms heb ik er dan één, twee, drie achter elkaar, dat betekent gewoon dat ik twee dagen ziek ben ook. Zo zwaar is het. Nou, in die consultancywereld, kunnen ze je gerust zeggen, nou declarabele uren, doe maar 's ochtends een sessie, ga 's middags nog maar even een interview doen. Hè. Dat gaat gewoon niet.

Omdat hij vond dat zijn voormalige werkgever onvoldoende oog had voor de bijzondere vereisten aan het vak faciliteren, is hij uiteindelijk voor zichzelf begonnen.

De betekenis van “voor de groep staan” moet daarnaast ook letterlijk opgevat worden. In een bijeenkomst is er een facilitator en zijn er de deelnemers. De discrepantie tussen de rol van de facilitator en de rol van de deelnemers is groot. Deze facilitator vertelt hoe belangrijk zij het vindt om aan het begin van een bijeenkomst de rolverhoudingen expliciet te maken:

Zeg maar het contract wat je afsluit. En die stap wordt heel vaak overgeslagen. Dus dat betekent gewoon van, wat ga je doen, hoe ga je het doen, wat is mijn rol, wat verwacht ik van jullie, nou al dat soort elementen. Ik bedoel, ja, je kan het ook programma noemen, maar er hoort voor mij veel meer bij. Het is een programma, het zijn de spelregels die je met elkaar afspreekt. En soms ga ik ook zeggen dat ik dingen ga vragen aan mensen, die misschien niet in de rede der verwachtingen liggen en eh, dat ik het accepteer als zij zullen proberen daar onderuit te gaan komen, als ze ook maar van mij accepteren dat ik vooral ga proberen om ze het toch te laten doen.

Deelnemers hoeven niet de kennis noch de vaardigheden van de facilitator te hebben om goed te participeren in de bijeenkomst, om ‘gefaciliteerd te worden’. Volgens de

<sup>77</sup> Overigens kan een facilitator de interacties ook organiseren in hele kleine groepen, zoals een één-op-één gesprek of een bilateraal overleg, of in een groep van gelijkgestemden (‘caucus’). In interactieve beleidsprojecten is dat soort bijeenkomsten meestal van korte duur.

Amerikaanse beroepsvereniging kunnen niet-facilitators daar ook niet zomaar over beschikken (IAF et al. 2002: 6-7):

In its loosest definition, a facilitator is any person who jumps up during a meeting and starts writing key points on a chalkboard as they are being discussed. Or someone who puts up a hand and suggests that the participants focus on a single problem. Or even a participant who suggests that they found out a little about each other, or agree on how they're going to make decisions. These actions that define facilitators are based on an intuitive sense that something in the meeting is amiss. Though this intuition is important to good facilitation, it must be emphasized that intuition alone does not replace an understanding of the skills and techniques that are the foundation for the profession.

De vaardigheden en technieken die nodig zijn om te kunnen faciliteren creëren een duidelijk zichtbaar onderscheid tussen de facilitator en de participanten in een bijeenkomst.

Behalve door de positie “voor de groep”, wordt het faciliteren gekenmerkt door het gebruik van tastbare materialen, zichtbare accessoires en expressieve werkvormen:

En faciliteren betekent eigenlijk gewoon gevoel hebben voor werkvormen en, hè dus heel praktisch, eh, gebruik ik flappen, of gebruik ik, laat ik een discussie gewoon ontstaan, of nodig ik mensen selectief uit? Ehm, gaan we iets creatiefs doen, of gaan we een discussiedocument door, bespreken we ieder afzonderlijk, of allemaal tegelijk?

Er zijn honderden gereedschappen, technieken, en werkwijzen om een bijeenkomst vorm te geven en te leiden.<sup>78</sup> Enkele facilitators ontwikkelen zelf hun methoden en sommige doen daarvoor ook onderzoek, bijvoorbeeld naar de invloed van inrichting en aankleding van de zaal, geuren en muziek op interactieve bijeenkomsten. Ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben een CD laten maken om te gebruiken bij interactieve sessies: “Chaos in orde: muziek voor besluitvorming”. Bij het faciliteren van bijeenkomsten worden vaak theatertechnieken en -vormen gebruikt, zoals toneel en zang. Eén facilitator, werkend onder de naam “Beleidstheater”, maakt voor elke sessie die hij organiseert een aparte voorstelling, waarin de participanten de acteurs zijn. Ook hij heeft een CD uitgebracht, met muziek die hij speciaal voor zijn bijeenkomsten heeft laten maken.

Niet iedereen is blij met al die aandacht voor methoden en technieken. Deze facilitator vindt dat het vak daardoor soms te eenzijdig wordt benaderd:

Als ik vraag “wat doe je?”, dan gaan ze vertellen welke technieken ze gebruiken. Hè: “ik werkte met de ‘wall of wonder’, of “ik werkte met een model, en dan moeten [de deelnemers] in de cirkel en uit de cirkel. Dat moet je op het strand doen, en dan kan je een hoed hier neerleggen, maar dat mag ook een jasje zijn.” [...] Terwijl ik denk dat één van de belangrijkste vragen van faciliteren - natuurlijk moet je je werkvormen ook hebben -, maar veel belangrijker vragen zijn: wat voor uitkomsten heb je nodig, uit die sessie? En wat voor proces wil je nou binnen die sessie hebben, hè, moet het een nadenkproces zijn, een besluitvormingsproces? En pas als je dat weet, weet je ook de techniek die je eronder kan hangen.

En die eenzijdige, technische benadering leidt volgens haar tot versimpeling en standaardisering van het vak, want het resultaat is:

<sup>78</sup> Zie bijvoorbeeld Bekkering et al. 2001, [www.rws.nl/rws/spijs](http://www.rws.nl/rws/spijs) onder SPA Toolkit, en <http://www.iaf-methods.org>.

[...] mensen die zeggen “ik ben facilitator, want ik ben opgeleid door eh Metaplan, en ik kan nou met van die bordjes werken.”

Maar ook voor haar geldt, dat ze methoden en technieken nodig heeft om bijeenkomsten vorm te geven en interventies te kunnen plegen. Hoe meer technieken een facilitator kent en beheerst, en hoe meer hij weet van de invloed van de vorm op het interactieproces, hoe meer mogelijkheden hij heeft en hoe hoger zijn kwaliteit als professional. Het is dus belangrijk op de hoogte te blijven van de ‘state of the art’. Facilitators zoeken daarom naar kennis en inspiratie in handboeken en door contacten met vakgenoten. Deze honger naar nieuwe kennis, vaardigheden, werkvormen en methoden voedt de behoefte aan contact met andere facilitators.

Afbeelding 6.5 Het gebruik van een faciliteerkoffer voor de methode van Metaplan is zodanig geïnstitutionaliseerd, dat het als kant-en-klaar product wordt verkocht. Dit Duitse bedrijf biedt ruim tien verschillende modellen aan. *Bron: [www.graphic-facilitation.com](http://www.graphic-facilitation.com)*

### Trainer Caddy

Wer oft moderiert weiß, wie störend es ist, wenn die Moderationskarte, die man gerade im Sinn hat, oder der farbige Stift gerade nicht greifbar ist. Mit dem TrainerCaddy sind Sie autark und haben immer alles, was Sie brauchen, in gewohnter Ordnung dabei. Das gibt ein Stück Sicherheit.

Den ersten Punkt landen Sie bei Ihren Teilnehmern, wenn Sie Ihre Moderationsstation mit wenigen Handgriffen aufbauen.

Mit den großen Rädern lässt sich der TrainerCaddy bequem manövrieren. Er nimmt kaum Platz weg, wenn man ihn verstaut, und ist auf jeder Reise leicht transportierbar.

#### Ausführung:

klappbares Spezialgestell aus eloxiertem Aluminium mit hochwertigen Laufrädern, Aluminiumkoffer mit 2 Tragegriffen und Materialeinsatz aus Spezialkunststoff, Deckeltaschen.



Unser Preis: €569.00

De nadruk op vorm, werkwijze, techniek, en het belang van een eigen stijl brengt voorts een uitgebreide ‘materiële cultuur’ met zich mee. Facilitators werken met zicht-

baar en tastbaar gereedschap, en dat vergroot de herkenbaarheid van facilitators als specialisten. Een facilitator is uiterlijk direct herkenbaar tussen de rest van de groep, de deelnemers. Het flap-overbord met stickertjes is een typerend gereedschap.<sup>79</sup> Een ander duidelijk voorbeeld is het ‘faciliteerkoffertje’, dat alle facilitators hebben, en dat de meeste van hen ook regelmatig gebruiken. In een faciliteerkoffer zitten de spullen die een facilitator gebruikt om de deelnemers te laten kennismaken, ze los te maken van hun dagelijkse realiteit, hun creativiteit te stimuleren, te groep te laten brainstormen en discussies te ordenen. Een faciliteerkoffer weerspiegelt de stijl en werkwijze van een facilitator. Een rationeel ingestelde facilitator heeft er bijvoorbeeld naambordjes, plakband, stiften en gele plakkertjes in zitten (Afbeelding 6.5). Iemand die meer op creativiteit is gericht brengt hele andere dingen mee, zoals gekleurd papier, een toverstaf, stressballetjes, een gek hoedje, een knuffeldier of een wc-borstel (Afbeelding 6.6). De relatie tussen facilitators en deelnemers is al met al een goede voedingsbodem voor professionalisering. Veel facilitators hebben behoefte aan het versterken van de onderlinge contacten. De afstand tussen experts en leken is groot, en van wezenlijk belang in de praktijk van het werk. De duidelijke uiterlijke herkenbaarheid van de facilitator kan zorgen voor een duidelijk beroepsbeeld, zowel intern als naar buiten.

Afbeelding 6.6 De faciliteerkoffer van een van de respondenten. Foto: S.H. van der Arend



<sup>79</sup> Tijdens een bijeenkomst van een facilitatorsnetwerk werd zelfs een lied gezongen over het tragische leven van een flap-overvel. Dat is niet zomaar; regel 1 tot 10 van de “Ten basics of managing data” voor facilitators is “Write it Down and Hang It on the Wall” (IAF et al.: 2002: 31).

De tweede belangrijke relatie in de praktijkomgeving is die met klanten en opdrachtgevers. Veel gespecialiseerde facilitators werken als zelfstandige, en daardoor altijd in opdracht van een bedrijf, overheid of organisatie. In de relatie met de opdrachtgever moeten zij onderhandelen over het te behalen resultaat, de opzet en duur van de bijeenkomst, de werkvormen die worden ingezet en de vergoeding. De tijd die een facilitator voor en na de bijeenkomst nodig heeft om voor te bereiden en weer bij te komen, wordt vaak niet gezien door opdrachtgevers, die daardoor soms verkeerde verwachtingen van de kosten hebben. Ook dit voedt de behoefte aan professionele instituties. Meer autonomie en zeggenschap over het werk, en meer bekendheid over het vak bij opdrachtgevers - bijvoorbeeld over wat facilitatie wel en niet vermag -, kunnen de onderhandelingspositie van facilitators immers versterken.

### *Kennisontwikkeling*

Hierboven kwam reeds aan de orde dat facilitators graag nieuwe inzichten, vaardigheden en werkvormen leren kennen. In de relaties in de kennisomgeving van facilitatie zijn dan ook meer impulsen dan obstakels voor verdere professionalisering te vinden. Facilitators passen gespecialiseerde kennis toe, met name over sociaal-psychologische processen in groepen en organisaties (zie ook het citaat van de IAF aan het begin van deze subparagraaf). De kennisomgeving wordt gevormd door beroepen en vaardigheden die vergelijkbare kennis toepassen, zoals mediation<sup>80</sup>, (groeps)psychologie, organisatiekunde, onderwijskunde, coaching, en Human Resource Management. Facilitators bekwamen zich vaak ook in vaardigheden uit die naburige beroepen. Veel van die beroepen zijn reeds in meer of mindere mate geïnstitutionaliseerd,<sup>81</sup> maar facilitatie verschilt toch te veel van al die beroepen om daarop mee te kunnen 'surfen'. Het zou kunnen dat die kennisomgeving de behoefte aan institutionalisering onder facilitators vergroot. Bovendien bestaat er al een internationale beroepsvereniging van facilitators. Dat betekent dat de kwaliteitsstandaard voor beoefening van het vak in de internationale beroepsgroep reeds gelegd is, en voortdurend verder ontwikkeld wordt. Dat legt druk op mensen die faciliteren om de ontwikkelingen in het vakgebied bij te houden.

### *Legitimering*

Bij de legitimering van het faciliteren als specialisatie binnen procesmanagement ontstaan normatieve instituties die de kwaliteit, het vertrouwen, de integriteit en de neutraliteit van het beroep regelen. Sterker dan procesmanagers en souffleurs, zijn facilitators gebonden aan de norm van neutraliteit. Voor het vertrouwen in hun kwaliteit moeten facilitators neutraliteit kunnen garanderen, omdat alleen zij verantwoordelijk zijn voor bijeenkomsten en direct kunnen interveniëren in interacties tussen deelnemers. Deelnemers zijn voor de duur van een bijeenkomst als het ware aan een facilitator 'overgeleverd'. De exclusieve concentratie op vorm en proces, die eigen is aan faciliteren, garandeert de inhoudelijke neutraliteit van facilitators. Dat heeft tot gevolg dat facilitators makkelijker dan andere procesmanagers in verschillende inhoudelijke velden kun-

---

<sup>80</sup> "Onder 'mediation' wil ik de activiteiten verstaan om twee strijdende partijen te ondersteunen bij pogingen om tot overeenkomst te komen" (Van Woerkum 1997: 108).

<sup>81</sup> Bijvoorbeeld het Nederlands Mediation Instituut, Logeion voor communicatiespecialisten, de Orde van organisatiekundigen en -adviseurs Ooa, en de Nederlandse Orde van Beroepscoaches NOBCO.

nen werken. Onder facilitators kan daardoor makkelijk, in de woorden van Van Hoof (zie het citaat in paragraaf 6.1), “het bewustzijn ontstaan dat men in een gemeenschappelijke situatie verkeert en daardoor gemeenschappelijke belangen heeft.”

Bij legitimering spelen ook minder in het oog springende factoren een rol, zoals het beeld dat leken hebben van het beroep en de status die ze er aan toekennen. Status of gezag is niet persé noodzakelijk om als facilitator te kunnen werken. Een facilitator kan het vak leren door te beginnen met ‘makkelijke’ bijeenkomsten, bijvoorbeeld met de eigen collega’s of andere groepen zonder ‘hoge heren’. Om grote, ingewikkelde opdrachten te krijgen, waarbij ook hogergeplaatste personen begeleid moeten worden, heeft een facilitator overigens wel een bijpassende status als professional nodig om het vertrouwen van de opdrachtgever en de deelnemers te krijgen. In principe hoeft de status van een facilitator evenwel niet bijzonder hoog te zijn. Dat betekent dat er ook facilitators zijn met een relatief lage status. Zij zullen eerder behoefte krijgen om hun krachten te bundelen met beroepsgenoten dan professionals met een hogere status.

#### 6.4.2 Procesmanagen

*Dit boek heeft tot doel de stuurmanskunst van de procesmanager te vergroten. [...] Daarmee wordt management van processen een vak en wordt het minder afhankelijk van ervaring en intuïtie en nauwelijks te omschrijven gevoelens. Het boek is hiermee vooral gericht op de praktiserende procesmanager, en doet tevens een aanzet om procesmanagement als vak te verankeren.*

Bekkering, Glas, Klaassen en Walter - Managen van processen (2001: 18)

Paragraaf 6.2.3 liet zien dat procesmanagement institutioneel minder uitgekristalliseerd is dan facilitatie. Procesmanagement institutionaliseert voornamelijk langs bestaande kaders, waardoor hier niet van een specialisatie gesproken kan worden. Het is overigens niet zo dat niemand een poging heeft gewaagd in de richting van een aparte professie. Het citaat hierboven laat dat zien. Ook deze directeur van een afdeling procesmanagement bij een groot adviesbureau heeft het geprobeerd. Hij vertelt waarom zijn organisatie er niet in is geslaagd nieuwe professionele instituties voor procesmanagement van de grond te krijgen:

Toen hadden wij wel een lijst gemaakt met dingen die wij wel wilden zijn, we wilden niet alleen een adviesorganisatie zijn, hè, dus die commercieel advies ging geven, maar ook een academische werkplaats, die mensen al doende opleidt in het vak. En ook een ontmoetingsplaats en een forum voor andere beroepsbeoefenaren. En we wilden ook eh, een opleidingsinstituut zijn, we wilden ook, nou we hadden een hele lijst met dingen, allerlei variaties. Onder andere ook [van die] beroepscodeachtige dingen. Dus NIVRA, zo’n brancheorganisatie, die ook zou certificeren. En eigenlijk zijn al die ambities, behalve dat certificeren wel gehaald. [...] Ik denk dat tactisch gezien de vraag was, gaan we dat redden, dat, lukt dat wel hè, een soort, om daar een aparte beroepsgroep van te maken? Dat wij een soort stempel geven, van u bent wel, en u bent niet een bevoegd procesmanager. We hebben dat gezien wel bij, onder mediation, heb je dat hè, rondom faciliteren. [...] Je hebt ook bij de KNVB, dan moet Marco van Basten of zo’n Gullit, die moeten dan eerst een stempel: u bent wel of niet een trainer. Ja, het heeft ook iets, iets pathetisch over zich. Ik vind het ook helemaal niet belangrijk, als jij jezelf procesmanager noemt, dan noem je je toch procesmanager. [...] Vanuit het idee kwaliteit bewijst zichzelf wel. [...] Wij dragen een gedachtegoed uit, een manier van denken, een hou-



ding, een professionele manier van opereren in complexe velden. Nou, of dat dan het één heet of het ander.

Hoewel het hem aanvankelijk aantrekkelijk toescheen het vak duidelijk af te bakenen, bleek uiteindelijk het belang daarvan voor zijn dagelijks werk niet zo groot. Veel andere praktiserende procesmanagers en opleiders zijn zelfs uitgesproken tegenstander van een status aparte in het publieke domein voor procesmanagers. Daartegenover staat, dat er onder procesmanagers ook mensen en organisaties zijn, die wel belang hebben bij scherpere grenzen rond de beroepsgroep, en daaraan blijven werken. Deze subparagraaf zet een aantal achtergronden van die verschillende ideeën op een rijtje, wat uiteindelijk de indruk geeft dat de obstakels voor professionalisering van procesmanagement sterker zijn dan de impulsen.

### *Praktijkvorming*

In hun dagelijks werk hebben procesmanagers, net als facilitators, in de eerste plaats te maken met belanghebbenden en participanten. Het onderscheid tussen een procesmanager en de participanten in een proces is echter veel minder geprononceerd dan dat tussen een facilitator en de participanten in een bijeenkomst (Termeer 1993b: 281):

In principe leveren alle betrokken actoren een bijdrage aan de veranderingsprocessen. Daarmee kan men nog niet alle actoren bestempelen als configuratiemanager. Een configuratiemanager is een actor, aan wie de taak van configuratiemanagement is toegewezen of die deze taak op zich heeft genomen.

Volgens Termeer verschilt het handelen van de procesmanager dus niet wezenlijk van wat de belanghebbende deelnemers doen. Procesmanagers hebben geen vaste positie, maar een tijdelijke rol. Procesmanager is een label dat voor de duur van een proces aan iemand wordt verbonden.

Verbart problematiseert dat vage onderscheid tussen procesmanagers en deelnemers, omdat het blijkt te botsen met het uitgangspunt dat procesmanagers geen inhoudelijk doel horen te hebben (2004: 111):

Procesmanagement is gericht op het soepeler doen verlopen van het interactieproces tussen actoren. Van procesmanagement is slechts sprake indien de betreffende actor geen tastbaar inhoudelijk doel nastreeft. Betrokkenen kunnen echter om inhoudelijke doelen na te streven activiteiten verrichten die van buitenaf niet te onderscheiden zijn van pogingen tot procesmanagement. [...] Om procesmanagement te onderscheiden van een strategie, dient een onderzoeker een zuiver beeld te hebben van de intenties van actoren, wat in dit geval een hachelijke zaak is. Klijn c.s. (2000) wijzen er wel op dat de verschillende partijen vertrouwen moeten hebben in de procesmanager, anders zullen zij de managementactiviteiten niet accepteren. Actoren die als procesmanager willen optreden zullen daarom (in de ogen van anderen) onafhankelijk moeten staan ten opzichte van het vraagstuk dat voorligt of heel expliciet moeten zijn over hun eigen opvattingen ten aanzien van het vraagstuk. Betekent dat dan dat als zij geaccepteerd worden er *dus* sprake was van procesmanagement? Of was er sprake van een 'slimme' strategie? En omgekeerd; indien procesmanagers niet geaccepteerd worden, was er dan sprake van een strategie of van mislukt procesmanagement?

Klok merkt in dit verband met enige scepsis op (1993: 77):

Het gaat dan met name om de vraag hoe de manager in staat is om al dat moois te realiseren dat in termen van het netwerkmanagement van hem wordt gevraagd in een context waarin de strategische interacties van de actoren zich ook tot dit netwerkmanagement zullen uitstrekken.

Procesmanagers hebben volgens deze auteurs wel een bijzondere verantwoordelijkheid voor de interacties in processen. Maar ze delen die noodzakelijkerwijs met de belanghebbende deelnemers, daar managementgericht handelen principieel niet is te onderscheiden van strategisch, inhoudelijk gericht handelen.

De rol van procesmanager zit derhalve niet aan een persoon verkleefd, maar wisselt per proces, of zelfs tijdens een proces. Degene die in een bepaald proces procesmanager is, kan een volgende keer deelnemer zijn. Overigens doet diegene in beide gevallen hetzelfde: naar bijeenkomsten gaan, ideeën inbrengen, conflicten helpen oplossen, en veel overleggen met alle betrokkenen, om uit te zoeken wat kansrijke coalities en zijn en welke ideeën draagvlak kunnen krijgen. Het verschil tussen de procesmanager en deelnemer wordt niet zozeer gemaakt door wat ze doen in een proces, maar door de intentie waarmee ze hun activiteiten verrichten, of zeggen te verrichten. Een procesmanager wordt aangewezen, benoemd, of neemt zelf die rol op zich. In alle gevallen is de procesmanager voor het behouden van die positie afhankelijk van het vertrouwen van de deelnemers. De rol van procesmanager in een proces is gebaseerd op een afspraak, en niet op een verschil in uiterlijk, kennis, vaardigheden, bezigheden of positie.

Net als de facilitators gebruiken procesmanagers gereedschappen en instrumenten in hun interacties met participanten. De gereedschapskist van procesmanagers is echter minder omvangrijk en vooral veel minder tastbaar en zichtbaar dan die van facilitators. Opnieuw verloopt de institutionalisering hier hoofdzakelijk langs de bestaande kaders in bestuurskunde, bestuur en management. De Bruijn et al. bijvoorbeeld, bouwen hun ideeën over het instrumentarium van procesmanagement (1993: 80-81):

[...] voort op een onderscheid in instrumenten dat breed gemaakt is. Het onderscheid dat hier aan de orde is, is dat in 'instrumentenfamilies' [...]. Drie van deze families zijn aan de orde. De eerste is de juridische familie die bestaat uit geboden en verboden. De tweede instrumentenfamilie is die van de economische instrumenten die voornamelijk bestaan uit financiële prikkels. De communicatieve instrumentenfamilie, tot slot, is erop gericht informatie over te brengen.

Bij de verdere ontwikkeling van interactief beleid en procesmanagement zijn echter wel enkele, enigszins nieuwe instrumenten, of liever gereedschappen ontwikkeld.

Het eerste gereedschap speciaal voor procesmanagers, en voor ervaren participanten, is de stakeholderanalyse, ook wel netwerkanalyse of actoranalyse genoemd. Zo'n analyse wordt al gemaakt bij het ontwerpen van een proces, maar kan worden aangevuld of gewijzigd in het verdere verloop daarvan. Met de analyse brengt de procesmanager onder andere in kaart welke actoren iets met het inhoudelijk thema of doel van het te ontwerpen proces te maken hebben; wat hun belangen daarbij zijn; wat hun positie is en hoeveel macht en invloed zij hebben; en hoe inschikkelijk ze zijn ten aanzien van verandering en de belangen van anderen. Bekkering et al. beschrijven ook zo'n "diagnose-instrument om een momentopname te kunnen maken van een proces". Zij noemen dat het MKDH-model. Het bestaat uit een aantal parameters (Bekkering et al. 2001: 59):

[...] het idee, de ideehebber, de macht rond het initiatief, de kracht van het idee, en tot slot het draagvlak bij de hoofdrolspelers en de haalbaarheid van het idee.

De Bruijn en Ten Heuvelhof beschouwen dergelijke analyses als “een middel om te bevorderen dat partijen gemeenschappelijke belangen kunnen ontdekken ten behoeve van besluitvorming in het netwerk” (Teisman 1993: 101). Deze zienswijze suggereert dat een netwerkanalyse één document is dat voor iedere betrokkene beschikbaar is. Dat is evenwel lang niet altijd het geval. De stakeholderanalyse van een procesmanager kan vertrouwelijk of zelfs geheim zijn voor participanten en buitenstaanders (Van der Arend et al. 2001). De meer ervaren participanten die namens grote organisaties werken, maken naast de eventuele officiële netwerkanalyse vaak hun eigen analyse, in hun hoofd of op papier. Immers, zolang het nog niet is afgerond, ziet een proces er vanuit het perspectief van de ene belanghebbende anders uit dan voor een ander.

Een tweede type gereedschap voor procesmanagers dat noemenswaardig is, heet bij Bekkering et al. ‘de Voorscheider’. Hiermee bepaalt een procesmanager of de sociale dynamiek rond een idee vraagt om een projectmatige of een procesmatige aanpak. De Voorscheider bestaat uit drie criteria: de onbekendheid van het idee; de onvoorspelbaarheid van het betrokken netwerk van personen en partijen; en de ongerichtheid van de benodigde besluitvorming. Hoe meer ‘O’s’, hoe meer een procesmatige aanpak voor de hand ligt (Bekkering et al. 2001: 99-107). De eerste vragen van de zogenaamde checklists voor interactief beleid hebben vaak een vergelijkbaar doel: het vormen en onderbouwen van een “oordeel over de geschiktheid van de beleidsvorming voor een interactieve aanpak”. Die vragen omvatten hetzelfde soort criteria als de Voorscheider (Baeten 2003: 19):

Wat is de mate van en in hoeverre hebben de volgende variabelen invloed op de geschiktheid van de beleidsproblematiek voor een interactieve aanpak? Complexiteit; onzekerheid; urgentie/noodzaak; relevantie; schaal van problematiek; dynamiek omgeving; ernst; politieke prioriteit; politisering; wederzijdse afhankelijkheid; gestructureerdheid.

Met deze gereedschapskist, bestaande uit twee typen gereedschap, kan een procesmanager de informatie verzamelen en overzien die nodig is om een proces te ontwerpen en te managen. Het zijn daarmee de belangrijkste, en voorzover mij bekend, de enige instrumenten van het procesmanagement op het niveau van processen. Andere instrumenten behoren al snel tot het domein van de facilitator. Procesmanagers kunnen die instrumenten - als zij ook faciliteren - dus wel gebruiken, maar ze behoren niet specifiek tot het werkveld van de procesmanager. Anders dan faciliteergereedschap, hebben stakeholderanalyses of de Voorscheider niet de vorm van tastbare, herkenbare attributen voor de beroepsbeoefenaar. Ze bestaan alleen in gedachten, op papier of bijvoorbeeld in de vorm van een computerprogramma. De aard van het instrumentarium van procesmanagers draagt daarom evenmin veel bij aan de uiterlijke herkenbaarheid van het beroepsbeeld waardoor ze als professionals onderscheiden zouden kunnen worden van anderen in hun omgeving.

Ook de relatie met opdrachtgevers is anders dan bij gespecialiseerde facilitators, vooral als gevolg van het feit dat de meeste procesmanagers werken bij een overheid of voor bestaande, grote adviesbureaus, kennisinstututen en bedrijven. Procesmanagers die voor een overheid werken, hebben zelden een externe opdrachtgever, maar managen in principe alleen de processen die hun werkgevers initiëren of naar zich toe trekken. Procesmanagers van commerciële bureaus, kennisinstellingen en bedrijven werken doorgaans

wel in opdracht. Een medewerker van een adviesbureau vertelt hoe zijn organisatie opdrachten voor procesmanagement binnenhaalt:

Voor een deel, voor een deel komen we natuurlijk mee met posities waar we al zitten als, als inhoudelijk adviseur. [...] Als wij in een bepaalde, bijvoorbeeld bepaalde gemeente of regio's waar we al jaren werken, [...] als we daar een aantal jaren geleden begonnen zijn met het opbouwen van ons netwerk, met name ook in het beslisserscircuit, ja, dan levert dat dus na één of twee jaar gewoon in dit soort vraagstukken werk op. Maar ... het is ook gewoon, het is één-op-één werk, hè, dus je bouwt zo'n [afdeling procesmanagement] op, op basis van de persoonlijke netwerken van een aantal procesmanagers. En dan ben je in staat om jongere mensen mee te nemen, eigenlijk om de job op te leiden. En bij ons is dat toch wel veel gekoppeld aan eh, kijk wanneer wordt ons bureau herkend? Als het gaat om toch grote, inrichtingsprojecten of grote infrastructurele projecten.

Door hun stevige positie hebben procesmanagers bij zulke gevestigde bedrijven bovendien minder belang bij het vormen van een duidelijk afgebakend beroepsbeeld, dan procesmanagers die een nieuw bedrijf zijn gestart. Zelfs de naam procesmanager is voor hen niet echt belangrijk, zo vertelt deze adviseur van een groot bureau over zijn procesmanagende collega's:

Hoe noemen ze zichzelf? Dat hangt af van wat de klant zoekt: projectleider, projectdirecteur ...

Verskillende factoren, zoals reeds aanwezige connecties, eerdere opdrachten - bijvoorbeeld in projectmanagement -, inhoudelijke kennis en een herkenbaar profiel bij klanten, geven deze bedrijven een sterke concurrentiepositie op de markt voor procesmanagement. Die markt is moeilijk toegankelijk voor nieuwe, kleinere, meer gespecialiseerde aanbieders van procesmanagement, die deze voordelen niet hebben. Het feit dat opdrachtgevers hun processen liever laten managen door bekende, ervaren projectmanagers, organisatieadviseurs en bestuurskundigen is ongunstig voor de vorming van nieuwe instituties en gunstig voor de vorming van praktische instituties langs bestaande kaders.

Voor procesmanagers zonder de bovengenoemde concurrentievoordelen geldt natuurlijk het omgekeerde: die hebben juist wel belang bij een duidelijk afgebakend en aansprekend beeld van het beroep procesmanager. Deze respondent werkt bijvoorbeeld bij een relatief nieuw bedrijf, dat zich meer dan andere organisaties exclusief als procesmanagementbureau in de markt zet, en zich meer profileert met zijn procesvaardigheden dan op inhoudelijke kennis:

En we zijn in die zin ook wel eigenaardig hoor, dat, dat ... bijna alle andere bureaus koppelen een inhoudelijke deskundigheid aan project- en procesmanagement. Dus het is een ingenieursbureau dat ook procesmanagement doet, of het is zoals B&A Groep, een club die alles weet van overheidsbeleid, plus procesmanagement. En wij zeggen: wij weten alles van project- en procesmanagement, en dat doen we overal. [...] Dus als je ook kijkt naar de, de, eh, hoe moet je dat nou zeggen, de eh, aanbestedingsprocedures waar wij in meelopen, is dat steeds weer een hele andere verzameling van bedrijven die daar in mee doen. Ik denk de enige die, die echt een beetje iets vergelijkbaars heeft is Twijnstra Gudde, omdat die ook groot gegroeid zijn met projectmanagement, maar voor de rest hangt het er heel sterk vanaf. Je bent soms in concurrentie met DHV en Arcadis, en soms ben je in concurrentie met, met eh, bureautjes die communicatieprocessen doen.

Hij vertelde dat ze vanwege deze oriëntatie op procesmanagement ook veel meer dan andere bureaus bezig zijn met "pogingen om procesmanagement neer te zetten als

vak”. Daartoe praten de medewerkers en directeuren onderling veel over hun eigen professionaliteit en:

wat we nu dus ook aan het proberen zijn, binnen [onze organisatie], is om een beroepsbeeld te maken, dat heet ook beroepsbeeld, waar wij een beschrijving geven, van eh, wat zit daar nou nog meer aan vast, aan dit beroep, eh te kunnen uitoefenen, dan wat je alleen in boekjes leest.

Verder publiceerden ze een handboek voor procesmanagers en geven ze cursussen op dat vlak.

### *Kennisontwikkeling*

Het bovenstaande procesmanagementbureau leidt echter lang niet alle procesmanagers op. Procesmanagers zijn vaak autodidact, of volgen een cursus bij opleidingsinstituten zoals ROI, SIOO en NSOB.<sup>82</sup> Deze opleidingsinstituten hebben hun wortels in bestuurskunde en organisatiekunde. Ook in bestuurskunde- en managementopleidingen aan universiteiten en hogescholen is procesmanagement (van interactief beleid) opgenomen in de reguliere curricula. Naast het onderwijs in procesmanagement bieden al deze opleiders nog altijd cursussen en programma's aan in hun oorspronkelijke studierichtingen. Procesmanagement zien de docenten als de eigentijdse variant op de 'klassieke disciplines'. Een goede procesmanager heeft volgens hen een basis in een van die klassieke disciplines nodig. Illustratief in dit verband is het rugschrift van een recente editie van een van de bekendste handboeken over projecten, "Projectmatig werken" (Wijnen et al. 1996, mijn cursivering):

De eerste druk [van dit boek] verscheen in 1984 en sindsdien is het een standaardwerk op zijn terrein geworden. In 1996 is het boek grondig herzien, met als belangrijkste veranderingen: [...] een andere, meer mens- en *procesgerichte* benadering van de onderwerpen teamwork, leiderschap en organisatieverandering.

Procesmanagement wordt door de meeste opleiders niet gezien als een nieuw beroep in het openbaar bestuur, maar als een belangrijke aanvulling op het werk van professionals in het publieke domein. Deze bestuurskundig onderzoeker stelt dat vooral van leidinggevendens bij de overheid in toenemende mate zal worden verwacht dat zij processen kunnen managen:

Je ziet tegenwoordig eh, natuurlijk niet alleen dat er leiding..., nog steeds, leidinggevendens zijn er altijd geweest, maar dat die veel meer processuele rollen moeten gaan vervullen. Het mooiste voorbeeld daarvan is de discussie over de Algemene Bestuursdienst, dus het gaat gewoon over topambtenaren, of top- en subtopambtenaren, het beroemde M Magazinstuk van december 2004 is daar het meest tekenend voor.<sup>83</sup> Dus dan is het idee van, ja, die mensen die op die posities zitten, die die posities bekleden, ja die moeten gewoon meer procesmanager zijn, en worden als ze dat nog niet zozeer zijn. En dat is nu heel expliciet aan de gang, die discussie is in feite al ingezet met het ontstaan van de ABD, en dat heeft natuurlijk weer te maken met tijdgeest, en ideeën in allerlei buitenland en zo, met een soort achterliggende filosofie als het gaat om het vak van de manager. Namelijk dat je een aantal generieke competenties in huis hebt, die kun je leren op plek-

<sup>82</sup> Respectievelijk: Het Rijks Opleiding Instituut in Den Haag, de Stichting Interacademiale Opleiding Organisatiekunde te Utrecht en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag.

<sup>83</sup> De Algemene Bestuursdienst, ABD, geeft onderwijs en begeleiding aan rijksambtenaren om door te groeien tot de top van de departementen. In M Magazine van NRC Handelsblad verscheen een lang artikel over de werkwijze van de ABD (Oostveen 2004).

ken. En als je die hebt, dan kun je dat op elke plek vervolgens, dat in praktijk brengen.

Eh, dus los van, hè, relatief los van de inhoud.

Deze observatie onderstreept nogmaals dat de institutionalisering van procesmanagement verscheidene oorzaken kent, en niet alleen voortkomt uit de structuratie van interactief beleid. Maar indirect hebben de pleitbezorgers van interactief beleid duidelijk wel bijgedragen aan de institutionele veranderingen in de professie van overheidsmanager die deze onderzoeker beschrijft.

Projectmanagement, bestuurskunde en organisatiekunde vormen de kennisomgeving van procesmanagement. Veel procesmanagers zijn dan ook in het werk gerold vanuit beroepen zoals ambtenaar, bestuurder, manager, bestuurskundige, adviserend ingenieur, organisatieadviseur of projectleider. Hoewel zij daardoor over relevante ervaring beschikken, vergt het managen van interactieprocessen ook voor hen nieuwe kennis en vaardigheden. Hierboven bleek reeds, dat die niet exclusief geclaimd kunnen worden door procesmanagers. Het deelnemen aan processen verschilt immers niet wezenlijk van het managen ervan. Participeren vergt daarom ongeveer dezelfde soort kennis en vaardigheden als procesmanagen. Ervaren participanten beschikken als gevolg daarvan over dezelfde kennis en vaardigheden. Dat maakt het bijna onmogelijk om procesmanagement op het gebied van kennisontwikkeling verregaand te professionaliseren als apart beroep, tenzij iedereen die regelmatig in een proces deelneemt zich voortaan procesmanager gaat noemen.

Tot slot kan ook de eerder in dit proefschrift besproken achtergrond van veel procesmanagers de cognitieve institutionalisering van procesmanagement nog in de weg staan. Een belangrijke motivatie van de ambtenaren, ingenieurs en projectmanagers om procesmanager te worden, is namelijk de standaardisering, bureaucratisering en verstarring die ze hebben ervaren in hun oude werk (zie paragraaf 5.2.1). Dat gevoel wordt veroorzaakt door regels en procedures, bijvoorbeeld in oudere handboeken over projectmanagement, die voorschrijven hoe dat werk gedaan moet worden. Sommigen vrezen dat (verdere) institutionalisering ook procesmanagement te veel zou vastleggen. Hun angst is dat hoe meer je het werk van procesmanagers professionaliseert, hoe meer je het probeert te vangen in vormen, werkwijzen, stappenplannen en puntenlijstjes, hoe meer de intuïtieve kanten van het werk marginaliseren.

### *Legitimering*

Bij de legitimering draait het om het gezag, de integriteit en de beroepsbeelden van procesmanagers. In dit hoofdstuk is al een aantal keer naar voren gekomen dat er op het niveau van processen geen fundamenteel verschil is tussen de rollen van procesmanagers en participanten. De rol van de procesmanager is een rol die aan iemand wordt toegewezen, een rol die zich telkens tijdelijk manifesteert in de context van een specifiek proces. Gedurende de loop van dat proces bestaat een bepaalde rolverdeling tussen procesmanager en participanten: van participanten wordt verwacht dat ze hun inhoudelijke inbreng doen, de procesmanager houdt zich naar verwachting alleen met beïnvloeding van het proces bezig. Dat lijkt op de rolverdeling tussen facilitators en participanten op het niveau van bijeenkomsten. Maar deze adviseur vertelt dat inhoud en proces bij procesmanagement veel meer verweven zijn dan bij facilitatie:

[Hoe] wij het vak neerzetten, eh, daar speelt dus het heel dicht bij elkaar houden van proces en inhoud, speelt een hele belangrijke rol. Dat kan ook niet anders bij zo'n bedrijf. En voornamelijk ook procesmanagers binnen [ons bedrijf]. Dus als ik faciliteer, hè, dan eh, is het veel meer op het, in een kleinere groep of grotere conferenties, dan ja, dat kan ik, dat kan ik ook, dat kan ik natuurlijk best goed over onderwerpen waar ik geen bal vanaf weet.

Omdat procesgeoriënteerde en op inhoudelijke doelen gerichte handelingen niet objectief te scheiden zijn, zoals Verbart in het citaat aan het begin van deze subparagraaf constateert, vraagt op het niveau van processen het ideaaltypische verschil tussen procesmanager en participant. Het duidelijke onderscheid tussen inhoud en proces op het niveau van bijeenkomsten kan de neutraliteit van de facilitator garanderen. Het is voor procesmanagers echter niet mogelijk hun neutraliteit te handhaven door zich volledig van de inhoud te distantiëren. Termeer stelt, in overeenstemming daarmee, dat het onmogelijk is "om veranderingen te beïnvloeden en tegelijkertijd buitenstaander te blijven" (1993a: 120).

Anders dan voor facilitators is neutraliteit voor procesmanagers niet een eenduidige norm om zich aan te houden, maar een lastig vraagstuk omtrent de spanning tussen inhoud en proces. Volgens De Bruijn et al. moeten procesmanagers die spanning oplossen in hun dagelijkse praktijk, door hun eigen stijl te kiezen tussen een instrumentele en een intrinsieke houding jegens het proces (1998: 126-127):

[Vanuit] een instrumentele houding [wordt] een proces gebruikt als een 'slim' middel om verandering te realiseren. [...] Vanuit een houding waarin het proces een intrinsieke waarde heeft, wordt het proces gezien als een mogelijkheid om duurzame relaties te ontwikkelen, die ook in de toekomst nog van waarde kunnen zijn. Beide benaderingen kennen een risico. Een instrumentele benadering kan de procesmanager het verwijt opleveren van arrogantie en betweterigheid. Een intrinsieke houding kan het verwijt opleveren dat de procesmanager een weifelaar is, geen visie heeft en geen voortgang boekt.

De auteurs demonstreren hiermee dat de omgang met neutraliteit het normatieve beroepsbeeld van procesmanagers bepaalt: procesmanagers laveren tussen doortastende arrogantie en betrokken weifelaar. Deze bestuurskundige merkt op dat de wijze waarop het werk van procesmanagers institutionaliseert - langs bestaande kaders - de instrumentele benadering van procesmanagement sterk bevordert:

De idee is natuurlijk dat het verticale en het oud-geïstitutionaliseerde uit de tijd is, en dat je dus op nieuwe manieren tot elkaar moet komen. Eh, daar zit overigens ook gelijk natuurlijk weer, want dat heeft te maken met de verbinding tussen die beide dingen, het probleem, want wat je vaak ziet, is mijn stelling, is dat die nieuwe noties over netwerkmanagement en procesmanagement, uiteindelijk via bestaande institutionele kaders geabsorbeerd raken. Dus heb je allerlei mooie ideeën over netwerkmanagement en zo, eh, maar als je dan in departementale settings gaat kijken, dan wordt het gewoon, ja, het managen van netwerken, eh, voor de minister. Dus er vindt een verticale reflex plaats, en dan gaat het dus niet meer om, om eh, zeg maar het idee van horizontale sturing, of hoe je het ook noemt. Zoals bijvoorbeeld een Geert Teisman, of wie dan ook, het verwoordt. Nee, dan gaat het gewoon om het creëren van draagvlak.

Dit kan tot gevolg hebben dat het voor procesmanagers moeilijker wordt hun rol ten opzichte van participanten te legitimeren.

Een tweede normatief aspect waarin de procesmanagers verschillen van facilitators is de betekenis van status en gezag voor hun relatie met buitenstaanders. Meer dan facili-

tators hebben procesmanagers gezag nodig om hun werk te kunnen doen. Zo stelt Termeer (1993b: 281-282):

De taak van configuratiemanager is niet voorbehouden aan een overheidsactor of aan een actor die hoog in de formele hiërarchie staat. In principe kunnen alle actoren deze taak op zich nemen. Wel kan gebruik gemaakt worden van hiërarchische structuren. Deze structuren dienen dan wel beschouwd te worden tegen de achtergrond van de overeengekomen interactieregels. Het kan bijvoorbeeld zijn dat men van een hiërarchisch hogere actor eerder een verdergaande interventie accepteert dan van anderen. [...] In dit kader wordt wel een onderscheid gemaakt tussen macht en gezag. Macht wordt ontleend aan institutionele posities. Gezag daarentegen is niet geprecodeerd, maar gezag moet verdiend worden. [...] Een bepaalde mate van gezag is voor een configuratiemanager onontbeerlijk.

Anders dan faciliteren kan het werk van procesmanagers eigenlijk niet gedaan worden door iemand met een lagere status dan de participanten waar ze mee te maken krijgen. Inderdaad hebben veel procesmanagers, door hun eerdere werk als ambtenaar, adviseur of manager, ten minste al enige status, ervaring en gezag opgebouwd. Daardoor zullen ze minder dan facilitators de behoefte hebben om hun positie ten opzichte van anderen te verbeteren door middel van een beroepsorganisatie. Dat geldt in het bijzonder voor procesmanagers die in dienst zijn van een overheidsorganisatie, universiteit of andere werkgever met goede arbeidsvoorwaarden.

### 6.4.3 Souffleren

*Grijsbaard probeert in de politiek ruimte te creëren voor het ongebruikelijke, het ongedachte, onbestaande. Het is politiek in optima forma. Politiek als de vervolmaking van het menselijk vermogen om iets nieuws te scheppen. Hij wil breken met de oude vormen en gedachten.*

Pieter Hilhorst - Souffleur van de macht (2005: 39)

De rol van souffleur is een individuele rol, verbonden aan specifieke personen in hoge, centrale posities in het publieke domein. Door te souffleren trachten ze, buiten de officiële politiek om, veranderingen teweeg te brengen in de netwerken rond beleidsterreinen, probleemvelden en maatschappelijke domeinen. Onder souffleurs leeft geen enkele behoefte aan institutionalisering tot een aparte professie, noch aan het voorschrijven van hun kennis en vaardigheden aan eenieder die in of rond het openbaar bestuur werkt. Dat wil niet zeggen dat het aantal souffleurs in het publieke domein gelijk blijft. Interventies van souffleurs lokken tenslotte weer nieuwe interventies van souffleurs uit:

Ja, dat is misschien ook de paradox van het verhaal, dat ze allemaal zoveel slimmer worden in het spel dat ze daarmee het spel steeds ingewikkelder maken. Toch een soort, ik leer allemaal mensen hoe ze het spel spelen, en die gaan dan allemaal het spel weer spelen, en daar wordt het weer nog ingewikkelder van. [...] {I: Ja, maar het is ook een soort van, van eh, van wapenwedloop dan, natuurlijk?} Ja, ja, dat is het, het is een klassieke wapenwedloop. Dat is het absoluut. Maar is het slecht?

Souffleren is geen baan, noch een functie; laat staan een professie ingekaderd door praktische, cognitieve en normatieve instituties. Toch vindt het souffleren wel degelijk in een institutionele context plaats. De regels, rollen en gebruiken waar souffleurs in hun werk mee te maken hebben, zijn de dominante instituties waar iedereen in de top van hun beleidsveld mee te maken heeft.



Aangezien souffleurs geen klanten of opdrachtgevers hebben, verschilt de praktische omgeving van hun werk sterk van die van facilitators en procesmanagers. Ze werken als hooggeplaatste professional ergens in of om het openbaar bestuur. Meestal hebben souffleurs een of meer senior of topfuncties zoals secretaris generaal, bestuurder, hoogleraar, commissaris, lid van een adviesraad, of directeur van een adviesbureau, belangenorganisatie of onderzoeksinstituut. Een hoge status is een voorwaarde om te kunnen souffleren, zo vertelt een ander:

Ik heb zelf bijvoorbeeld een jaar of zeven in het management van dit bedrijf gezeten. Dus ik ben lid van het directieteam in het bedrijf geweest. Dus het feit dat je, I've been there. Ehm, dat is eh, in de werelden waarin ik dat doe, is vrij bepalend dat mensen snappen dat je die wereld kent. Dus eh, de wereld van Verkeer en Waterstaat, dat is een hele brede, het is een redelijk afgebakende wereld, maar het is ook een hele brede wereld, hè. Nou, als je die circuits, eh, en ook die interdepartementale circuits goed kent, ja, dan word je toegelaten. Ja, je integriteit is belangrijk. Dus je wordt toegelaten als je, eh, als je een, als mensen weten, nou als we die erbij halen dan eh, dan ligt, dan ligt het even niet op straat. Dat is ook wel, in dat soort situaties werk ik vrij veel.

De mensen waar souffleurs het meest mee te maken hebben, zitten in vergelijkbare functies. In de praktijk van souffleurs is het onderscheid tussen procesmanager en participant volledig afwezig. Zo vertelt een directeur:

Ik ben hier de baas, maar ik laat mij ook adviseren, en soms ben ik adviseur, maar ik ben ... maar dat zijn, van mensen die als het goed is ook weer anderen adviseren. Dus het is niet zo dat de één het oor heeft van de ander, en die formeel de macht heeft en die niet.

Veel souffleurs wisselen binnen hun beleidsveld gemakkelijk van domein. Ze werken bijvoorbeeld eerst als hoogleraar en worden dan commissaris, of worden topambtenaar na een carrière als adviseur.

De cognitieve context van souffleurs lijkt wel wat op die van gewone procesmanagers; ze bouwen net als zij voort op degelijke kennis en ervaring in beleid, bestuur en management. Bij het souffleren lijkt intuïtie echter een grotere rol te spelen. Souffleurs leren zelf vooral in de praktijk; afgezien daarvan zijn ze eerder te karakteriseren als leermeester dan als student. Souffleren is geen beroep, en er bestaat geen beroepsbeeld van. Relevant voor de normatieve instituties rond souffleren is wel het meer algemene beeld van mensen met topposities in en rond het openbaar bestuur. Dat beeld is dubbelzinnig, zoals werd gedemonstreerd door een onderzoek naar de tweehonderd meest invloedrijke mensen in het openbaar bestuur, dat de Volkskrant in 2006 publiceerde. Enerzijds wordt de inzet van dat soort mensen voor de publieke zaak gewaardeerd. Aan de andere kant krijgen ze kritiek, omdat ze een gesloten netwerk vormen, waardoor hun invloed oncontroleerbaar is (Dekker en Van Raaij 2006).

Souffleurs mogen dan veel invloed hebben, hun macht om interacties te managen is beperkt, omdat ze altijd deel uitmaken van het netwerk waarin ze interveniëren. Ze kunnen zich niet buiten de interacties tussen participanten plaatsen zoals facilitators dat wel kunnen, en procesmanagers soms ook. Omdat souffleurs deel zijn van netwerken van vele souffleurs, heeft geen van hen de mogelijkheid om daarin eenvoudig van buitenaf veranderingen teweeg te brengen - elke interventie heeft tevens effect op hun eigen relaties en positie in het netwerk. Desondanks zijn er op netwerkniveau meer mogelijkheden om direct te interveniëren in interacties dan op procesniveau. Dat heeft te maken met de positie van souffleurs in hun netwerken: die is per definitie hoog en

centraal, anders konden ze geen souffleur zijn. Ze hoeven daarom geen processen te ontwerpen en bijeenkomsten te organiseren - ze zijn vanzelfsprekend aanwezig op de bijeenkomsten waar ze andere souffleurs ontmoeten en met elkaar in contact kunnen brengen. In die zin is een netwerk concreter dan een proces. Een netwerk bestaat altijd, en heeft geen eenheid van tijd en plaats, maar in zekere zin wel een eenheid van handeling: de centrale personen in een netwerk weten meestal wel wat er speelt of gebeurd is op plaatsen en momenten waar ze niet zelf aanwezig zijn. Een proces, daarentegen, bestaat niet vanzelf - het moet eerst geïnitieerd en ontworpen worden. Procesmanagers zijn bovendien gebonden aan het inhoudelijke ankerpunt van het proces en moeten verantwoording afleggen aan de initiator of opdrachtgever.

#### **6.4.4 Procesmanagers en participanten**

Facilitators, procesmanagers en souffleurs doen hun werk elk in een specifieke context. In elk van die contexten is ook telkens een specifieke rol voor participanten weggelegd.

Souffleurs zien de andere mensen in hun netwerken als gelijkwaardige, maar niet allemaal even machtige spelers in een spel om macht, invloed, stabiliteit en verandering. Ze verwachten van die andere spelers niet meer dan dat die zich, net als zijzelf, strategisch gedragen. Alle souffleurs in een netwerk zijn zowel procesmanager als participant, en zowel powerholder als stakeholder (zie 5.5.3). Telkens wanneer in een netwerk op gezaghebbende wijze een start wordt gemaakt met een proces, door een bestuurder of door een souffleur bijvoorbeeld, zijn de interacties voor een vooraf onbepaalde, maar uiteindelijk eindige periode gebonden aan een bepaald onderwerp. Degene die in dat proces de rol van procesmanager krijgt, heeft een uitzonderingspositie in het proces. Vanaf dat moment ontstaat een onderscheid tussen procesmanager en participanten, maar louter voor de duur van het proces. Uitgaande van de democratische belofte van interactief beleid zijn participanten in de context van een proces in de eerste plaats stakeholder: iedereen met een belang bij het onderwerp zou de mogelijkheid moeten hebben om deel te nemen. Hoe instrumenteler een procesmanager het werk benadert, hoe minder de norm van volledige burgerparticipatie telt, en hoe meer hij de participanten beschouwt als powerholders.

Pas op het niveau van bijeenkomsten komen de rollen van procesmanagers en participanten echt tegenover elkaar te staan. Facilitators zijn de enige procesmanagers die van buitenaf kunnen interveniëren in de interacties van participanten. En pas dan worden burgers en andere betrokkenen - voor de duur van de bijeenkomst - gelijkgeschakeld in de rol van participant. Een facilitator ziet in principe geen verschil tussen een individuele bewoner, een wethouder en een vertegenwoordiger van een brancheorganisatie. In de context van een bijeenkomst gelden voor iedere deelnemer dezelfde regels. Van alle deelnemers wordt verwacht dat zij ofwel hun belangen loslaten, ofwel hun machtspositie, afhankelijk van de stijl van de facilitator.

## 6.5 Een blik vooruit

De geschiedenis van de institutionalisering was niet op dezelfde manier in een verhaal te gieten als de in het voorgaande hoofdstuk vertelde geschiedenis van de structuratie van interactief beleid; daarvoor hebben er niet genoeg gebeurtenissen plaatsgevonden. Het ‘verhaal’ in dit hoofdstuk is eigenlijk niet veel meer dan een schets van de personages en hun onderlinge verhoudingen op een aantal ‘semantische assen’ (zie paragraaf 4.3.2). Tabel 6.7 geeft een overzicht van enkele relevante kenmerken waarin de drie soorten procesmanagers duidelijk van elkaar verschillen.

Tabel 6.7 Overzicht van kenmerken van verschillende soorten procesmanagers

Kenmerken	Soorten procesmanagers		
	<i>procesmanagers</i>	<i>gespecialiseerde facilitators</i>	<i>souffleurs</i>
<i>Patroon van professionalisering</i>	nauwelijks nieuwe instituties; voornamelijk langs bestaande kaders	in nieuwe, gespecialiseerde organisaties, regels en gebruiken	geen
<i>Aard van het werk</i>	procesontwerp en sturing van interactieprocessen	ontwerpen van bijeenkomsten en ingrijpen in interacties	contacten leggen en interacties beïnvloeden
<i>Context van het werk</i>	processen in netwerken	bijeenkomsten in processen	netwerken van interacties
<i>Afbakening van het werk</i>	inhoudelijk gebonden aan thema, probleem, idee, gebied of plan	begrensd door de tijd, ruimte en deelnemers van de bijeenkomst	geen, alleen door eigen tijd en interesse
<i>Redengevend beginsel</i>	voortgang van het proces stimuleren	effectiviteit van de groep maximaliseren	doorbraken in het netwerk teweegbrengen
<i>Oriëntatie</i>	op het proces: dat moet steeds met de inhoud worden verweven	op de vorm: inhoud mag worden losgelaten, het interactieproces niet	op invloed: proces en inhoud zijn verweven
<i>Relatie tot participanten</i>	onderscheid is relatief en tijdelijk: procesmanager is trekker van het proces	duidelijk onderscheid: facilitator staat voor de groep	geen onderscheid: souffleur is speler tussen de spelers

De schets van de personages biedt de mogelijkheid om een voorzichtige blik in de toekomst van het professionele project te werpen. De institutionele toekomst van het faciliteren als aparte specialisatie ziet er het stevigst uit. Hoewel een enkele facilitator bang is dat het werk te veel gestandaardiseerd raakt, overheersen de impulsen voor verdere professionalisering de obstakels. Of en hoe snel het faciliteren zich ontwikkelt in de richting van een eigenstandige professie is echter onzeker, de voortgang van het professionele project blijft afhankelijk van de commerciële mogelijkheden en de inspanningen van praktiserende facilitators. Het lijkt echter niet waarschijnlijk dat de facilitators volledig op zullen gaan in de bredere beroepsgroep van procesmanagers.

Onder procesmanagers zijn zowel fervente voorstanders als uitgesproken tegenstanders van professionalisering van procesmanagement tot een aparte beroepsgroep. Er lijkt wel een markt te bestaan voor de beroepsbeoefenaars, organisaties en opleiders die zich profileren als gespecialiseerde (algemene) procesmanagers. Dat zijn doorgaans de voorstanders van verdere professionalisering; waarschijnlijk zullen zij proberen hun beroep, kennis en vaardigheden verder te ontwikkelen en af te schermen. Gezien de verhoudingen in de beroepsgroep, zullen ze er voorlopig echter niet in slagen hun ideeën vast te leggen in normen, standaarden, eisen en gebruiken die bindend zijn voor alle procesmanagers. Tegenwerking zal niet zozeer komen van de overheid, participanten, opdrachtgevers, klanten of concurrerende professies. De grootste tegenstanders van professionalisering zijn hun directe concurrenten: de grote spelers op de markten voor opdrachten, opleidingen en cursussen in beleid, bestuur, organisatie en projectmanagement. Die hebben procesmanagement geabsorbeerd als een uitbreiding van hun werk, en het zodoende ingepast in bestaande instituties. Daar heeft procesmanagement betekenis gekregen als een eigentijdse variant op organisatieadvies, projectmanagement en bestuurskunde. Het is niet uitgesloten dat deze grote spelers bij de volgende verbale vernieuwing in het openbaar bestuur snel nieuwe visitekaartjes drukken, waar het woord procesmanagement niet meer op voor komt. Desalniettemin is institutionalisering langs bestaande kaders ook een vorm van institutionalisering. In brede kring en tot op het hoogste niveau ziet men procesmanagement inmiddels als noodzakelijke bagage voor ambtenaren, bestuurders, projectleiders en organisatieadviseurs. Deze manier om procesmanagement te verankeren in het openbaar bestuur zou wel eens veel duurzamer en eenvoudiger kunnen blijken dan de professionalisering tot een aparte beroepsgroep.

## HOOFDSTUK 7

### VITA INTERACTIVA.

### PARTICIPEREN IN DE ZUIDELIJKE RANDSTAD

#### 7.1 De macht van verhalen<sup>84</sup>

Zoals de vorige hoofdstukken gaat ook dit hoofdstuk over het handelen gedurende een bepaalde periode van een groep mensen, die daarmee zowel hun eigen rol als een aspect van de geschiedenis van interactief beleid als politiek project hebben vormgegeven. De groep waar het hier om draait, participanten van interactieve projecten in Nederland, is echter veel te groot en vooral te divers om in haar geheel te onderzoeken. Vandaar dat het onderzoek voor dit hoofdstuk, anders dan de andere deelonderzoeken, het karakter van een casestudie heeft gekregen. In paragraaf 2.5 is de *deelvraag voor dit deelonderzoek* geformuleerd: wat hebben burgers en maatschappelijke organisaties gedaan in de regionale ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad en hoe hebben ze daarbij invulling gegeven aan hun rol als participant? Paragraaf 7.1.1 verantwoordt de afbakening en opzet van dit deelonderzoek.

In dit hoofdstuk dient Hoofdstuk 3 als theoretisch vertrekpunt: de plot - meer precies: het interpretatieve thema - is gebaseerd op de aan Arendt ontleende gedachte dat de macht van burgers in een democratie is te vinden in hun verhalen. De titel van dit hoofdstuk komt van het begrip ‘vita activa’, het actieve leven van de mens. Vita activa is het hoofdthema en tevens de Nederlandse titel van Arendts boek ‘The human condition’, waarin ze minutieus uiteenzet wat haar plurale machtsbegrip betekent voor de voorwaarden waaronder en de wijze waarop mensen politiek kunnen bedrijven (Arendt 1958). Voor Arendt is politiek een vorm van handelen. Politiek handelen onderscheidt zich van de andere vormen, arbeiden en werken, omdat het vrij, publiek, pluraal en onvoorspelbaar is, en daardoor niet in theorieën kan worden vastgelegd of voorgescreven (Canovan 1998: viii-ix). Daarmee maakt Arendt het politieke handelen, anders dan de meeste filosofen, niet ondergeschikt aan het denken over politiek in de ‘vita contemplativa’ (Arendt 1958: 14-17). En zo wordt participeren in dit hoofdstuk eveneens benaderd; vita interactiva staat voor ‘het handelen van mensen in interactieve projecten’, dat elke theorie ontglipt. Achter die eerste gedachte, over de plurale macht van verhalen, ligt nog een tweede: de gedachte dat interactief beleid niet democratisch zou zijn, wanneer het burgers alleen de schaarse macht zou geven om beleid te beïnvloeden, als ze daarbij niet de (plurale) vrijheid hebben om invulling te geven aan hun rol als participant (zie paragraaf 3.5). Daarom is dit deelonderzoek opgezet als een

---

<sup>84</sup> Een deel van de interviews en analyses voor dit hoofdstuk is uitgevoerd in samenwerking met Nancy van der Bol, en als artikel gepubliceerd in het tijdschrift Bestuurswetenschappen (Van der Bol en Van der Arend 2007).

zoektocht naar verhalen van burgers die hebben geparticipeerd aan interactieve beleidsprojecten in de zuidelijke Randstad. Het gaat dan zowel om de verhalen die participerende burgers zelf vertellen - verhalen die mensen kunnen binden - als de verhalen over hun handelen - verhalen die hun uniciteit laten zien. Beide soorten verhalen zijn relevant voor zowel de micro- als de macropolitiek van taalgebruik: ze roepen tekstuele, representatieve en relationele betekenissen op en ze kunnen bijdragen aan het structureren, institutionaliseren en manifesteren van betekenissen.

Meer in het bijzonder is het doel van dit hoofdstuk in het proefschrift om inzicht te verkrijgen in de bijdrage van participanten en hun verhalen aan de manifestatie van betekenissen rond interactief beleid - dat wil zeggen, de wijze waarop zij teksten interpreteren, instituties toepassen en hun rol als participant invullen (zie Tabel 2.2). Mijn inschatting voorafgaand aan de interviews was dat burgers met ervaring in interactieve projecten over die activiteiten, en met name over het invullen van hun rol, hoe dan ook spannende verhalen konden vertellen. Immers, a priori waren maar twee mogelijkheden denkbaar, die beide een verhaal zouden opleveren. Ofwel de rol van participant in een interactief project zou de respondenten de gelegenheid hebben geboden daarin politiek te handelen, en dan konden ze vertellen hoe ze dat hadden aangepakt en wat ze voor elkaar hadden gekregen. Ofwel hun rol - de verwachtingen aangaande hun optreden in interactieve projecten - was hen niet bevallen en dan zouden ze vertellen hoe ze zich daar tegen hadden verzet, aan hadden onttrokken, of iets dergelijks. Mijn inschatting bleek niet zonder meer uit te komen. Respondenten vertelden vele boeiende verhalen over hun bemoeienissen en ervaringen met ruimtelijke planvorming, maar die verhalen gingen zelden over het participeren in interactieve projecten. In het licht van de overdenkingen in Hoofdstuk 3 was dat raadselachtig: wilden participanten niet als actieve burgers optreden? Paragraaf 7.1.2 gaat nader in op dit onderwerp en laat zien hoe het een plaats heeft gekregen in de analyse van de interviews. Paragraaf 7.1.3 geeft de leeswijzer voor de rest van het hoofdstuk.

### **7.1.1 Casus: de zuidelijke Randstad**

Verhalen van en over participanten in interactieve planprojecten zijn schaars, in ieder geval in geschreven vorm; participanten verschijnen zelden als actieve hoofdrolspelers in teksten over interactief beleid. Casestudies van interactieve projecten geven vaak wel een min of meer narratief verslag van gebeurtenissen, maar dan gaat het meestal om de aanleiding van het project, het ontwerp van het proces en de reacties van bestuurders en politici. Het handelen van participanten is in die verhalen geen ding op zich, maar onderdeel van het te managen interactieproces. Het was daarom noodzakelijk zelf een stuk van de ‘vita interactiva’ af te bakenen om daar door middel van interviews verhalen te verzamelen.

#### *Selectie van de casus*

De keuze voor de casus ‘regionale ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad’ is gebaseerd op een aantal inhoudelijke en praktische overwegingen:

- De inschatting was dat ruimtelijke projecten, vooral die in de planvormende fase, een geschikt platform zijn voor burgers om zich in het openbaar actief mee te bemoeien (Hajer 2003). Het regionale niveau van ruimtelijke planning biedt bovendien een ideale setting voor de democratische belofte van interactief beleid: de vele betrokkenen met even zovele, zeer uitlopende belangen en perspectieven, kunnen daarin voldoende stof vinden om te overleggen, van elkaar te leren en belangen uit te ruilen (Driessen 1998).
- De afbakening van de casus moest zoveel als mogelijk aansluiten bij de praktijk en het perspectief van participerende burgers. Het kiezen van één of enkele interactieve projecten als casus zou mogelijk een bestuurlijke bias geven; die projecten zijn immers meestal door een overheid afgebakend. Daarom is gekozen voor een gebied als casus.
- De omvang van dat gebied moest zo groot zijn dat daarin een behoorlijke variatie aan interactieve projecten en participatieve praktijken zou zijn. Anderzijds moest het niet zo groot zijn dat elke samenhang tussen die projecten zou ontbreken of dat een beperkt aantal interviews (ongeveer twintig) geen overzicht over de casus zou geven. Het niveau van een stedelijke regio met ommeland leek het meest geschikt.
- In de zuidelijke Randstad, een regio die ongeveer samenvalt met het stedelijk gebied van Zuid-Holland, is veel bestuurlijke en maatschappelijke activiteit op planologisch vlak (Dijkink et al. 2001). Een andere reden om die regio te kiezen, en bijvoorbeeld niet het Knooppunt Arnhem-Nijmegen, was dat er relatief veel interactieve ruimtelijke projecten hebben plaatsgevonden, waarvan ik een deel eerder al bestudeerd had (Glasbergen en Van der Arend 2001, Van der Arend et al. 2002).

### *Selectie van respondenten*

De populatie burgerparticipanten in de zuidelijke Randstad is te groot om iedereen uitgebreid te interviewen. Daarom is een selectie van respondenten gemaakt, met behulp van een kwalitatieve steekproef, in twee delen (zie paragraaf 4.2.3). De bedoeling van het eerste deel van de steekproef was de ‘usual suspects’ van de zuidelijke Randstad te vinden: de meest ervaren burgerparticipanten die aan bijna alle regionale ruimtelijke projecten meedoen (Sherlock et al. 2004). Daarvoor is bekeken welke maatschappelijke organisaties betrokken waren bij de ‘Top 10 projecten in uitvoering’ van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel ([www.zuidvleugel.nl](http://www.zuidvleugel.nl)). Deze organisaties zijn benaderd om te vragen wie zich daar met regionale ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad bezig hield. Zo zijn acht interviews gehouden met telkens één medewerker van de maatschappelijke organisaties. Die organisaties hebben zeer uiteenlopende maar specifieke ruimtelijke belangen. Het doel van het tweede deel van de steekproef was juist om ‘gewone burgers’ te vinden. Dat zijn participanten met minder ervaring en met een meer generieke betrokkenheid bij de ruimtelijke inrichting van het gebied, dus niet zozeer vanuit een specifiek, geïnstitutionaliseerd belang als economie of natuur. Daarom zijn alleen participerende bewoners geselecteerd. Eerst is met behulp van internet een overzicht gemaakt van de regionale planprojecten in de zuidelijke Randstad van de voorgaande drie tot vier jaar,<sup>85</sup> met de relevante gegevens van die

---

<sup>85</sup> Ik heb gezocht naar ruimtelijke projecten op de websites van alle bovengemeentelijke overheden, bestuurlijke samenwerkingsverbanden en maatschappelijke organisaties in het gebied. De volledig-

projecten.<sup>86</sup> Ongeveer vijftien daarvan leken voorbeelden van interactief beleid te zijn. Om de variatie van ervaringen en verhalen in de steekproef zo groot mogelijk te houden, wilde ik uit elk project een deelnemende bewoner spreken. Uiteindelijk zijn negen interviews gehouden met twaalf bewoners. In enkele projecten had (nog) geen bewonersparticipatie in de planvormende fase plaatsgevonden, in enkele gevallen lukte het niet om (tijdig) in contact te komen met een participant. De uiteindelijke respondenten zijn willekeurig uit de deelnemerslijsten gekozen, soms na overleg met een projectleider. Het enige kenmerk waarop nog is gevarieerd is de woonomgeving: een deel van de respondenten woont in de stad, de meeste in een dorp of het buitengebied.<sup>87</sup> De interviews uit de twee steekproeven zijn nog aangevuld met vier interviews met participanten uit de zuidelijke Randstad die in het kader van een eerder onderzoek zijn gehouden (Van der Arend et al. 2002).

### 7.1.2 Verhalen, betogen en beschrijvingen

Ook in dit hoofdstuk zijn de verhalen van respondenten omgezet in een nieuw verhaal op de manier die is beschreven in paragraaf 4.3.3: het plot van de onderzoeker moet de uitkomsten van de interpretatie (*wat* respondenten vertellen, aangevuld met andere data) gebruiken om te verklaren *hoe* ze vertellen. Het verhaal in dit hoofdstuk zou gaan over het participeren aan interactieve projecten, maar hierboven stond al dat de respondenten juist over dat onderwerp veel minder verhalen vertelden dan verwacht. Het leeuwendeel van de interviews ging over projecten als de HSL-Zuid, die verre van interactief verlopen waren. Daarover vertelden de respondenten spannende, doorleefde verhalen. Maar gevraagd naar hun deelname aan interactief beleid, ging de vaart uit de interviews, en vielen ze soms zelfs bijna stil. In veel gevallen leken respondenten weinig te zeggen te hebben over hun activiteiten in interactieve projecten, en als ze er wat over zeiden was dat vaak weinig verhalend, maar meer betogend. Opmerkelijk genoeg waren die betogen vaak deels positief en deels negatief. Respondenten hadden zowel lof als scherpe kritiek op interactief beleid; ze verbonden uiteenlopende betekenissen aan het begrip. Ik vroeg me af of ik wel de goede vragen stelde. Het praten over interactief beleid was, uitzonderingen daargelaten, weinig enerverend en het verliep moeizaam. Desondanks waren enkele respondenten wel uitgesproken voorstanders van interactief beleid. Sommige interactieve projecten hadden positieve ervaringen opgeleverd, bijvoorbeeld omdat de participanten zich serieus genomen voelden. En in een enkel geval vertelde iemand wel een gedetailleerd, concreet verhaal over een interactief project. Het was de vraag wat deze observaties te betekenen hadden. Als participanten nauwelijks verhalen vertellen over interactief beleid, hoe kan het dan dat ze zeggen

---

heid van deze lijst heb ik geverifieerd door via Google te zoeken naar andere projecten of plaatsen voor interactief overleg, met zoektermen als klankbordgroep, wijkvereniging, bewonersoverleg, bewonersparticipatie, interactief beleid, burgerparticipatie, et cetera.

<sup>86</sup> Initiatiefnemers, projectleiders, participanten, onderwerpen, plangebied, mate van interactiviteit, mate van betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties, relevante websites en andere publicaties.

<sup>87</sup> Achter in dit proefschrift staat een lijst van de respondenten met namen, organisaties en interviewdata.



tevreden te zijn over hun rol daarin? Hadden deze participerende burgers niet de macht om zelf invulling te geven aan hun rol in interactieve projecten, zonder dat ze zich daarvan bewust waren? Of gaven de interactieve planprojecten hen een vorm van macht die zich niet uit in verhalen? Die laatste mogelijkheid is mede ingegeven door de observatie dat de verhalen van respondenten vaak over conflicten gingen en de overdenking dat interactief beleid idealiter gebaseerd zou zijn op samenwerking, overleg en onderhandeling. Een niet te miskennen derde mogelijkheid is dat de interactie tussen interviewer(s) en respondenten op een of andere manier van invloed is geweest op hoe de respondenten spraken en wat ze vertelden.

Vooral om deze laatste mogelijkheid uit te sluiten heb ik voor dit hoofdstuk een analyse gemaakt van de wisselwerking tussen respondent en interviewer in relatie tot de spreekstijl van de respondent: verhalend of anderszins. Bal noemt twee stijlen naast de narratieve: beschrijven en betogen. In principe is een tekst alleen verhalend wanneer hij een geschiedenis of een gebeurtenis presenteert. Een puur beschrijvende tekst geeft alleen kenmerken van personages en zaken. Een betogende tekst “verwijst naar iets algemeen, dat buiten de geschiedenis valt” (Bal 1990: 52-55). Zij zegt daar verder nog over (ibidem: 54):

Het zou naïef zijn te veronderstellen, dat speciaal in betogende tekstgedeelten de ideologie van een tekst wordt overgedragen. Dat kan evengoed gebeuren in beschrijvende en narratieve tekstgedeelten. Maar de manier waarop dat gebeurt is anders. De betogende tekstgedeelten geven vaak expliciet informatie over de ideologie van een tekst [...].

De narratieve interviewmethode is gebaseerd op het verband tussen een vloeiende interactie en een verhalende spreekstijl. Volgens Weiss is de kwaliteit van een interview af te lezen aan de verhouding tussen de spreektijd van de interviewer en de spreektijd van de respondent. In een goed interview is het overgrote deel van de tijd ingenomen door de verhalen van de respondent over het onderwerp waar de interviewer meer over wil weten. Hoe meer de interviewer aan het woord is, hoe slechter het interview. De oorzaak daarvan zou meestal liggen bij vraagstelling en houding van de interviewer; die zijn niet duidelijk genoeg of te veel gericht op de eigen preoccupaties (Weiss 1994: 107, Wagenaar 1996). Een slecht interview gaat ongeveer zo (Weiss 1994: 146):

Neither the respondent nor you is relaxed. [...] You can't get engaged by the interview. You find it hard to listen closely to the respondent. You aren't in touch with the respondents account, limited as it is. Your questions are awkward. [...] The interview takes on a survey research quality: you ask a question, and then the respondent gives a brief response and waits for the next question.

Een interview loopt pas goed wanneer interviewer en respondent de gangbare “generalized present” verlaten, de algemene tegenwoordige tijd die hoort bij betogen en vertellen. Een respondent die een verhaal vertelt, gebruikt daarvoor (meestal) de verleden tijd en de ik-vorm met een hoge mate van detail over tijd, plaats, kenmerken, aanwezig; het klinkt voor de interviewer alsof hij of zij er zelf bij is geweest (Weiss 1994: 72-73).

Van een aantal interviews, waarin zowel verhalende als betogende stukken zaten, heb ik in detail de spreekstijl en wisselwerking tussen interviewer en respondent geanalyseerd. Daaruit kwam naar voren dat die wisselwerking drie basale vormen aan kan nemen: stromend, stappend en stokkend. In *stromende* gedeeltes zit de respondent in de rol van ooggetuige, en vertelt gedurende langere tijd een min of meer doorlopend ver-

haal. Als het goed is, doet de interviewer weinig, alleen wat aanmoedigen, doorvragen en bijsturen. Maar zelfs bij irrelevante vragen, storende onderbrekingen en pogingen om van onderwerp te veranderen gaat de respondent ‘koppig’ door met het verhaal. In *stappende* passages stelt de interviewer vragen die de respondent min of meer uitvoerig beantwoordt, maar is dat geen verhaal dat over de vragen heen doorloopt. Na een aantal zinnen is het antwoord gegeven, en wacht de respondent op de volgende vraag. De spreekstijl is soms beschrijvend, maar meestal betogend: de respondent zit in de rol van expert of observator. Hij of zij spreekt in de tegenwoordige tijd en de je- of men-vorm, geabstraheerd van concrete gebeurtenissen, alsof iets standaard of herhaaldelijk zo gaat. Als deze stappende wisselwerking ontstaat, kan de interviewer de respondent meestal zonder veel moeite in de narratieve modus terugbrengen door te vragen naar concrete gebeurtenissen. *Stokkende* passages, ten slotte, waarin de wisselwerking tussen vragen en antwoorden vastloopt, komen in alle interviews voor, maar duren meestal niet lang. Interviewer en respondent zijn de draad even kwijt, maar pakken die snel weer op. Als een interview langdurig stukt, bijvoorbeeld op de manier die Weiss hierboven beschrijft, kunnen er twee dingen aan de hand zijn: het klikt niet tussen respondent en interviewer of de respondent heeft geen verhaal te vertellen over het onderwerp waar de interviewer meer van wil weten. Het stikken komt dan niet doordat de respondent geen verhaal vertelt, maar doordat de interviewer daar onrustig van wordt en steeds meer vragen gaat stellen. Daardoor kan ook de respondent van slag raken.

De conclusie uit deze analyse mag zijn dat er veel fout gaat in de wisselwerking tussen interviewer en respondenten. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat als een respondent een verhaal te vertellen heeft, het er meestal wel uit komt, hoeveel fouten de interviewer ook maakt. Wanneer de interactie tijdens een interview langdurig stukt omdat het niet klikt tussen respondent en interviewer, is dat duidelijk waarneembaar aan de kenmerken die hierboven zijn beschreven. In de andere gevallen, bij hoofdzakelijk stromende en/of stappende interviews, is het feit dat een respondent weinig verhalen vertelt over participeren in interactieve projecten een betekenisvol gegeven voor de analyse. Zo is dit hoofdstuk geworden wat het is: een verhaal over de verhalen van participanten, dat niet alleen moet verklaren welke verhalen ze vertellen en hoe, maar ook waarom ze soms geen verhalen vertellen. Het verhaal in dit hoofdstuk vertelt hoe participanten in de zuidelijke Randstad hun rol hebben ontwikkeld, door de jaren heen, in wisselwerking met elkaar, met bestuurders en politici, met de gebeurtenissen in de zuidelijke Randstad, en met de veranderende betekenissen in de rolverdeling tussen overheid en burgers.

### 7.1.3 Leeswijzer

De bulk van het hoofdstuk, paragrafen 7.2 tot en met 7.6, bestaat uit mijn verhaal over participeren in de zuidelijke Randstad. Het is gestructureerd als elk plot: het heeft een begin, een midden en een eind. Het verhaal begint in paragraaf 7.2. Omdat elke participant een eigen perspectief heeft op de zuidelijke Randstad, vangen de verhalen van de respondenten aan op vele verschillende punten. Veel van hen ruimden echter een grote plaats in voor de gebeurtenissen rond de hogesnelheidslijn (HSL-Zuid). De HSL-Zuid

heeft een spoor van verhalen nagelaten in de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad; het is een invloedrijke gebeurtenis geweest, die illustratief is voor de uiteenlopende wijzen waarop participanten hun rol invullen. Er zijn grote verschillen tussen het handelen van individuele participanten, leden van bewonersgroepen en medewerkers van maatschappelijke organisaties. Paragraaf 7.3 bespreekt de wijze waarop zij hun rol invullen, en introduceert daarmee de personages van het verhaal. De twee paragrafen daarna vormen het verhalende middenstuk: ze vertellen wat de medewerkers van maatschappelijke organisaties (paragraaf 7.4) en de leden van bewonersorganisaties (paragraaf 7.5) na het politieke besluit over de HSL-Zuid hebben gedaan in de publieke sfeer. Gaandeweg is, mede door hun activiteiten, een nieuwe situatie ontstaan in de zuidelijke Randstad ten opzichte van de uitgangssituatie aan het begin van dit hoofdstuk. Paragraaf 7.6, het slot van het verhaal, bespreekt die nieuwe situatie. Paragraaf 7.7 maakt geen deel uit van het verhaal over de zuidelijke Randstad, maar geeft een analyse van de relatie tussen het handelen en de verhalen van de participerende burgers.

## 7.2 Op een dag ... kwam de HSL-Zuid

Het vermogen iets nieuws te beginnen, iets dat niet volgt uit het voorafgaande, is een essentieel kenmerk van plurale macht (Arendt 1958: 9). Het begin van een verhaal duidt er op dat iemand iets nieuws heeft ingebracht in de publieke sfeer. Het is niet eenvoudig een goed begin te vinden voor een verhaal over participeren in de zuidelijke Randstad, omdat alle participanten in het gebied hun eigen verhaal hebben, met ieder hun eigen begin. Maar hoe verschillend verhalen ook kunnen zijn, elk verhaal begint met de verstoring van een bepaalde stabiele situatie (Czariawska 2004: 17).

Voorzover in de zuidelijke Randstad sprake was van een stabiele situatie, kwam daar voor veel mensen een einde aan met de komst van HSL-Zuid<sup>88</sup>. Het plan voor de hogesnelheidslijn is, als een hoofdrolspeler in zijn eigen verhaal, op verschillende momenten, op verschillende plaatsen, voor verschillende mensen de start geweest van hun bemoeienis met regionale planning. Voor andere participanten is het aanleiding geweest hun aanpak te veranderen. De komst van de hogesnelheidslijn was derhalve een

---

<sup>88</sup> Een spoorlijn voor hogesnelheidstreinen tussen Roosendaal en Amsterdam, aansluitend op een spoorlijn naar Parijs. De Tweede Kamer deed in 2004, door middel van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten onder voorzitterschap van Adri Duivesteijn, uitgebreid onderzoek naar de besluitvorming over de HSL-Zuid. In het rapport van de commissie staat dat de eerste verkennende studie startte in 1973. Van 1977 tot 1979 liep de besluitvorming over het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV1), waarin tot een ruimtelijke reservering voor de lijn werd besloten. Na internationale studies en afspraken, waarover de Tweede Kamer eind 1986 werd ingelicht, werd in 1986 en 1987 de haalbaarheid van een HSL in Nederland onderzocht. De startnotitie, die de noodzakelijke planologische procedures in gang zette, verscheen in 1987. Het besluit tot aanleggen van de HSL-Zuid werd medio 1990 herbevestigd in het SVV2. Eind 1990 vond overleg plaats tussen verschillende departementen in de Rijks Planologische Commissie. Begin 1991 besloot het kabinet over de PKB1, eind maart van dat jaar ontving de Tweede Kamer de eerste HSL-nota (Koppenjan en Rijnveld 1997: 98, Wolfram 2003: 111-112, Commissie Duivesteijn 2004a: 16-23).

nieuw begin voor veel mensen in de zuidelijke Randstad. Deze paragraaf gaat over hun belevenissen en activiteiten rond de plannen voor de HSL-Zuid.

### 7.2.1 Aan de keukentafel van Willem Bos

Een van de allereerste bewoners van de zuidelijke Randstad die zijn rust liet verstoren door de HSL-Zuid was Willem Bos, ambtenaar bij het ministerie van onderwijs, die later landelijk bekend werd als ingenieur Bos, de bedenker van de Bos-variant. Zijn verhaal begint eind jaren '80, toen hij toevallig een notitie over de spoorlijn onder ogen kreeg (Cie. Duivesteijn 2004b: 377, zie ook Cie. Duivesteijn 2004a: 70):

Wij kregen stukken van andere departementen, zodat wij op basis daarvan de minister konden adviseren. Het ging destijds ondermeer over de HSL. Dat intrigeerde mij, omdat er toen al een soort strijd was tussen het Groene Hart en bestaand spoor. Ik nam die stukken op een gegeven moment naar huis en op een regenachtige zondagnamiddag, gezeten aan de keukentafel, vroeg ik mij af waarom de lijn niet langs de snelweg kon worden gelegd. Ik zag zoiets voor mij in een visioen. De maandag daarop was er een interdepartementale vergadering. Het verhaal gaat dat ik ongeveer halverwege mijn vinger opstak en, meer als burger dan als ambtenaar, vroeg of de lijn niet langs de snelweg kon.<sup>89</sup>

Hij kreeg een uitnodiging om zijn idee eens op het ministerie van Verkeer en Waterstaat te komen tekenen, maar ging daar niet op in. Daardoor kreeg dit verhaal volgens hem de hele lange staart die het uiteindelijk gekregen heeft (Cie. Duivesteijn 2004b: 377):

Had ik gebruik gemaakt van de uitnodiging, dan was mij ongetwijfeld verteld dat er allerlei problemen waren met boogstralen, afslagen en VINEX-locaties. Dan zou ik nederig mijn hoofd hebben gebogen en achteruitlopend de deur uit zijn gegaan, mijzelf voornemens om mij nooit meer te bemoeien met wat voor infrastructuurproject dan ook. Niet door kennis gehinderd ben ik echter het andere pad ingeslagen.

De volgende gebeurtenis op dat pad was zijn besluit de nota voor de HSL-Zuid te bestellen, meer precies: de 'nieuwe nota' van 1994, compleet met milieueffectrapport, inspraakwijzer, en alle 23 deelrapporten die erbij hoorden (Cie. Duivesteijn 2004a: 54). Maar toen waren de verhalen van een heleboel andere participanten ook al begonnen.

### 7.2.2 Eén Platform, twee nota's en veel alternatieven

De meeste mensen vernamen voor het eerst van het plan in maart 1991, bij de verschijning van de eerste HSL-nota. In een interview vertelde iemand (die ik eigenlijk opzocht vanwege haar latere deelname aan een ander, meer interactief planproject) hoe zij publiek actief was geraakt:

... nou hier in [ons dorp] was het al een klein beetje aan de gang, die zaak van de TGV<sup>90</sup> en eh, ik had me daar in eerste instantie niet zo heel veel mee bemoeid, maar omdat wij

<sup>89</sup> Tot dan toe was er alleen sprake van varianten waarin een nieuwe lijn door het Groene Hart aangelegd zou worden, en varianten waarin de hogesnelheidstrein over bestaand spoor langs het Groene Hart zou rijden. De lijn die Bos bedacht was wel een nieuwe lijn, maar dan gebundeld met de bestaande snelwegen A4 en A13, zodat die langs het Groene Hart zou komen.

<sup>90</sup> Train à Grande Vitesse: de oorsprong van het idee voor de HSL van Roosendaal naar Amsterdam, aansluitend op een lijn uit Parijs, lag in Frankrijk. Daar was in 1981 de eerste hogesnelheidslijn aangelegd, tussen Parijs en Lyon (Commissie Duivesteijn 2004a: 15).

daar toch wel heel veel ... Dan ga je een keer luisteren en horen, nou, toen dacht ik, als we allemaal zeggen [...] leuk, maar je doet vervolgens niks, dan schiet het natuurlijk ook niet op.

Ze sloot zich aan bij de actiegroep in haar dorp. In het hele gebied door Noord-Brabant en Zuid-Holland waar de lijn en de trein mogelijk konden komen, waren er bewoners die zich organiseerden. Die lokale groepen zijn op initiatief van de Zuid-Hollandse en de Brabantse Milieufederaties bij elkaar gebracht, vertelde ze:

[...] in eerste instantie was het dus een eh, eigenlijk een Not In My Backyard probleem, want hij ging gewoon bijna hier overheen en doorheen, hij ging overigens ook een stukje meer naar het Groene Hart, maar eh, wij ... In eerste instantie waren wij dus een plaatselijke actiegroep, maar toen hebben we al heel gauw gezien van, daar ga je het nooit mee redden. Want je wordt faliekant tegen elkaar uitgespeeld als je het op plaatselijk niveau eh gaat vasthouden, want dan is het of de ene plaats of de andere plaats, en dan win je het niet. Toen hebben een heel grote groep eh gemeenten, actiegroepen, hebben gezegd, we doen het langs de gehele lijn. We gaan gewoon op een bredere visie zitten, wat denken wij in het algemeen. En dan zijn er ook gedupeerden, en dat zou nog wel eens kunnen betekenen dat je het nog in je eigen achtertuin terechtkomt, maar laten we eens gaan bekijken wat de nut- en noodzaakdiscussie is geweest, en zijn dit wel de beste, meest optimale verbindingen die je met z'n allen in Nederland zouden moeten hebben?

Zo ontstond het Landelijk Platform Hogesnelheidstrein<sup>91</sup> Nederland, een bundeling van protestgroepen uit het hele gebied rond de geplande HSL-Zuid, en deze respondent werd lid van het bestuur.

Met een kleine groep actievelingen in het Platform begon ze zich te verdiepen in de plannen. Een paar leden maakten berekeningen met de gegevens uit de eerste nota: de snelheden, de reistijden, de baten en lasten, de reizigersaantallen, enzovoorts. Ze vonden uit dat veel gegevens uit de eerste nota slecht onderbouwd waren of niet helemaal klopten. De ontwerpsnelheid van 300 km/u bijvoorbeeld, zou op de korte trajecten in Nederland nooit gehaald kunnen worden. Vanwege de benodigde afstanden voor optrekken en remmen bleek 190 km/u het maximum. Zo vonden ze nog veel meer zwaktes in de eerste nota. De te verwachten winst van een nieuwe lijn bleek kleiner dan was voorgesteld, de kosten hoger. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat reageerde in het openbaar nauwelijks op de vragen en kritiek van het platform en andere critici (Cie. Duivesteijn 2004b: gesprek Wolvers). Binnenskamers echter, leidden de inspraakreacties tot dermate twijfels bij de Commissie voor de m.e.r. en de adviesorganen van het ministerie, dat de eerste HSL-nota wegens gebrek aan onderbouwing werd teruggetrokken (Cie. Duivesteijn 2004a: 39). Na de intrekking brak voor de burgers, bewonersgroepen en maatschappelijke organisaties een periode van relatieve rust aan. Die kwam tot een einde op het moment dat het kabinet de nieuwe HSL-nota naar de Tweede Kamer stuurde.

Aanvankelijk had de minister van V&W alleen aanvullend onderzoek willen verrichten, zodat een nieuwe inspraakprocedure achterwege kon blijven. "Maar onder druk van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en de Raad voor de Waterstaat, werd in de

<sup>91</sup> Deze woordkeuze was bewust. Vanaf het begin is het standpunt van het Platform geweest dat het rijden van een hogesnelheidstrein niet hoeft te betekenen dat er een aparte hogesnelheidslijn in Nederland moet komen (Commissie Duivesteijn 2005b: 363).

loop van 1992 besloten om een geheel nieuwe projectnota op te stellen” (Koppenjan en Rijnveld 1997: 99). De nieuwe nota, waarmee het kabinet zijn voorkeur voor een nieuwe lijn door het Groene Hart bevestigde, bestond uit een pak papier van bijna een meter dik. Het was inmiddels maart 1994, en de participanten konden weer aan de slag (Cie. Duivesteijn 2004a: 41). Het idee van Willem Bos was door het ministerie van V&W uitgewerkt tot variant WB3. Die is in de nieuwe nota “opgenomen in de overzichtskaart met onderzochte, maar afgevalen tracés” (Cie. Duivesteijn 2004a: 70). Aan de commissie Duivesteijn vertelde ir. Bos daarover (Cie. Duivesteijn 2004b: 377):

Nog steeds werd alleen gesproken over de variant door het Groene Hart en die over bestaand spoor. Ik was daarom wat verbaasd en vroeg mij af wat zij met mijn variant hadden gedaan. Vervolgens heb ik de nota besteld. In deelrapport 4 op pagina 21 vond ik inderdaad een prachtige plattegrond met allerlei variantjes, tracés en karrensporen door het land. Mijn tracé was een daarvan. Dat werd echter weggeschreven, wat mij wel boos maakte. Het leek wel een soort complot. Ik ben ook ambtenaar geweest en ik weet hoe het gaat. Het “kluitje in het riet”-model is mij alleszins bekend: er zijn verscheidene varianten en er moeten argumenten worden verzonnen om ertegen te kunnen zijn.

Ontevreden over de behandeling die zijn idee had gekregen, werkte hij het zelf verder uit om het in te brengen via de verschillende inspraakprocedures, waarbij het uiteindelijk de naam Bosvariant kreeg.

Omdat het maatschappelijke en politieke protest tegen doorsnijding van het Groene Hart groeide, en de formele besluitvorming ondertussen vertraging opliep door onenigheid met België, zag de minister voldoende aanleiding, reden en mogelijkheid om Bos’ tracé uit te laten werken tot een volwaardige variant WB3 (Koppenjan en Rijnveld 1997: 101, Cie. Duivesteijn 2004a: 70-75). Die was na uitwerking echter zodanig veranderd en zo veel duurder geworden, dat Bos zijn idee er niet meer in herkende. Aan een journalist vertelde hij hoe dat kwam (Van Dooyeweert 2005):

Een uitwerking van Bos’ variant door de ingenieurs van Rijkswaterstaat voorzag in een vijf kilometer lang viaduct van dertien meter hoog bij recreatiegebied De Vlietlanden. [Bos:] “Ik dacht: dit is de doodsteek. Groene Hart gespaard, Vlietlanden weg. Ik voelde me er opnieuw ingeluisd. Zo had ik het natuurlijk niet bedoeld.”

De ingenieur had aanwijzen dat zijn variant op het ministerie bewust “kapot was gerekend”, en dat de ambtenaren daar strategische redenen voor hadden (Cie. Duivesteijn 2004b: 381):

Af en toe moet je een doekje voor het bloeden geven, een aalmoes, en moet je net doen of inspraak loont. Of het is afgedwongen van buitenaf. Men moet er pro forma mee bezig zijn. Intern noemt men dat een trainingsvariant. Dit obstakel moet op een gegeven moment uit de weg worden geruimd om verder te kunnen gaan.

Bos ging naar bijna alle van de meer dan dertig inspraakavonden en hoorzittingen, en hoorde daar hoe andere insprekers variant WB3 fel bekritiseerden. Hierdoor geprikkeld, maakte hij zelf ook nog een aantal nadere uitwerkingen, in zijn woorden “de verbeterde WB-variant”. Op andere momenten in het verhaal kwamen ook de Technische Universiteit Delft, de Kamer van Koophandel Haaglanden en de fractie van de RPF met uitgewerkte varianten, zowel voor een HST over bestaand spoor als voor Bos’ idee om een nieuwe HSL te bundelen met snelwegen langs het Groene Hart (Cie. Duivesteijn 2004a: 75-79).

### 7.2.3 De brede maatschappelijke coalitie

Een aantal maatschappelijke organisaties, zoals de Milieufederaties, had zich al in 1991 geroerd, bij de verschijning van de eerste nota voor de HSL-Zuid. Paul Nouwen, voormalig directeur van de ANWB, legt het begin van “het georganiseerde maatschappelijke verzet van maatschappelijke organisaties tegen een HSL door het Groene Hart” echter in december 1995. Toen publiceerde zijn bond het ‘Manifest Groene Hart’, samen met de WLTO, Stichting Natuur en Milieu en Vereniging Natuurmonumenten (Nouwen 1999: 30). De behartigers van recreatie-, landbouw-, natuur- en milieubelangen spraken zich in dat manifest uit voor het gebruiken van “verbeterd bestaand spoor” voor de hogesnelheidstrein. Dan zou het Groene Hart gespaard kunnen blijven (Van de Grondelle 1998: 217).

In het voorjaar van 1996 werd deze “groene coalitie” uitgebreid met het Wereld Natuur Fonds en de Kamer van Koophandel Haaglanden (Van de Grondelle 1998: 216). De Kamer van Koophandel had aanvankelijk gepleit voor een hogesnelheidstrein over bestaand spoor, met een halte in Den Haag. Toen de Bosvariant bekend werd, sloot de organisatie zich echter aan bij dat plan, om de economische en infrastructurele voordelen die men zag voor de Randstad en de regio Haaglanden (Van de Grondelle 1998: 218). Ook voor de ANWB wogen dergelijke argumenten eigenlijk zwaarder dan het sparen van natuur en milieu (Nouwen 1999: 30). Het compromis in de nieuwe, “brede maatschappelijke coalitie” werd een pleidooi voor “de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van de Randstad” (Van de Grondelle 1998: 220). Ondanks hun gezamenlijke ambitie werden de organisaties het aanvankelijk niet eens over hun alternatief voor de voorkeursvariant van het kabinet: bestaand spoor of de Bosvariant. Ze lieten dat voorlopig zo, en startten een lobby voor bundeling “met bestaande infrastructuur” (Nouwen 1999: 30).

### 7.2.4 Maatschappelijke invloed op kamerleden

Ondertussen waren de bewoners in het Platform HST ook actief gebleven. Zij voerden al die tijd hun eigen lobby, met als doel de trein over bestaand spoor te laten rijden. Ze wilden het pleit met inhoudelijke argumenten winnen. Opnieuw probeerden ze de onderbouwing van het plan door te prikken, maar dat ging met de nieuwe nota niet zo eenvoudig als in 1991, zo vertelt de respondent uit het Platform:

[...] in die 25 deelnota's stond redelijk de waarheid, daar was goed, gewoon structureel onderzoek gedaan. En die twee hoofdnota's, daar kon je gewoon zien, het lijkt wel of een ander bureau daaraan geschreven heeft. Daar zat een puur een marketing, een verkoopvisie achter, van: hoe brengen we het naar de Nederlandse bevolking. En men wist ook wel dat men die 25 nota's zelfs in de Tweede Kamer niet zou lezen. Want dat was geen doen natuurlijk. En ehm, nou daar zijn ook een heleboel procedures, want daar zaten, wij hebben ze dus wel doorgenomen, weliswaar ieder zijn deel, want het was gigantisch.

Het kabinet had zijn standpunt evenmin gewijzigd, en ging nog steeds uit van een HSL door het Groene Hart, volgens haar voornamelijk:

Gewoon omdat het vooringenomen standpunten waren. Maar er waren ook internationale afspraken gemaakt, dat wisten wij, en die waren zo klemmend, dat ze eigenlijk geen kant op konden. Ze moesten het doen. [...] de snelheid, daar hadden ze exploitatieafspraken

op gemaakt, en ehm, daar konden ze niet onderuit. En als je je aan die [afspraken] wilde houden, ja dan was er dus maar één [mogelijkheid], en dat was een liniaal pakken en bij de grens met België beginnen en bij Amsterdam eindigen. En de rechte lijn was de enige kans om die minuten te halen.

Het ontwerp voor de HSL ging nog steeds uit van een trein die 300 km/u zou gaan rijden.

Volgens het Platform HST was dat nog altijd overbodig, en waren het benodigde budget en het ruimtebeslag van de plannen daardoor onnodig groot. De bewonersgroepen vroegen universiteiten om hulp bij de onderbouwing van hun visie. In september 1994 spande het Platform een rechtszaak aan tegen de staat over onjuistheden in de planologische kernbeslissing, waaronder het door elkaar gebruiken van de begrippen hogesnelheidslijn en hogesnelheidstrein (Cie. Duivesteijn 2004a: 64). Maar het ministerie en het projectbureau bleven ook daarna steeds met zoveel beweringen, cijfers en technische argumenten komen, dat het controleren en bekritisieren daarvan alle tijd van de bewoners opslokte:

Als je sommige getallen gaat delen op een dienstregeling, en je haalt daar het standaardvervoer nog af, dan is het peanuts. Dan lijkt zo'n getal een heel leuk getal - ik weet niet meer wat de aantallen precies waren -, maar dat soort aantallen kreeg je dan in één keer om je hoofd. Of ze zeiden, "ja, je kunt niet van 25 naar 13".<sup>92</sup> Dus dan moest je weer naar een technicus, en die zei dan, "nou dat kan wel, dan ga je door een sluis, en dan moet je het omzetten, en dan moet je een locomotief hebben die die omzettingen kan maken. Maar het is een project dat over tien jaar gebeurt, dus dan zijn er al heel wat treinen afgeschreven, dan kunnen we de komende generatie treinen maken die op twee systemen kunnen rijden." Maar dat kun je nooit onmiddellijk als weerwoord brengen, als, als zo'n technisch bureau van de HSL zomaar zoiets naar je toe roept. Nou, en zo werd de Kamer natuurlijk ook voor een deel bespeeld.

Net als iedereen moesten de bewoners achter de feiten aanlopen.

De voorzitter van het Platform vertelde dat kamerleden, journalisten en maatschappelijke organisaties wel bij hen om kennis en informatie kwamen vragen, maar verder geen toenadering zochten (Cie. Duivesteijn 2004b: 365):

[...] voor de rest was er altijd die afwachtende houding: het komt bij jou in de achtertuin; jij hebt dus geen eerlijke motieven. Nou kwam het al niet meer bij mij in de achtertuin, want ...<sup>93</sup>

Met de brede maatschappelijke coalitie waren de bewoners het ook niet helemaal eens. Maar met hen konden ze wel redelijk samenwerken, zo vertelde deze respondent:

Die hebben een deel van die lobby naar de kamer, en dat hebben wij ook wel bij hun voor ook een deel neergelegd, zo van: ook jullie moeten hier je professionele lobby daar op inzetten. En dat werkte ook uiteindelijk goed. En het was bijna zover dat, die hadden met zijn allen, dat waren toch forse maatschappelijke groeperingen die we toen eh mee hadden, hè. En dan moet je niet zien dat wij een grote ..., de aantrekker, [waren,] want zij kiezen duidelijk hun eigen routes. Maar dan kan je zeggen van oké, met hun kan ik me dan, als we dan toch naar consensus moeten zoeken, dan vinden we dat wel ongeveer

<sup>92</sup> Voltage op de bovenleiding.

<sup>93</sup> Op dit punt werd de voorzitter van het Platform HST onderbroken door de heer Slob van de commissie Duivesteijn. Het wordt in het vervolg van het gesprek niet duidelijk waarom de HSL niet meer in de achtertuin van de voorzitter kwam.



hier. Want je weet dat Nederland een consensus- en een polderlandschap was, dus ik bedoel, als je dan uiteindelijk mee moest polderen, dan konden we het daar nog het aardigste in vinden.

Die lobby van de brede maatschappelijke coalitie was gestoeld op een overdachte strategie compleet met analyses van stakeholders, krachtenveld, relatiernetwerk, kansen en risico's (Van de Grondelle 1998: 224-225). Anders dan de bewoners hielden de organisaties in deze coalitie bij het bepalen van hun doelen meer rekening met de politieke verhoudingen dan met de technische details. Eind 1995 kozen ze uiteindelijk voor één gemeenschappelijk standpunt als alternatief voor een lijn door het Groene Hart: bundeling met de A4 en A13. "Gezien de meningen in de Tweede Kamer was dat het enige tracé waarvoor een meerderheid haalbaar leek" (Van de Grondelle 1998: 227). Deze keuze betekende wel dat de natuur- en milieuorganisaties hun voorkeur voor een HST over bestaand spoor lieten vallen.

Het voorkeurstracé van het kabinet lag nog steeds door het Groene Hart. Inmiddels had minister De Boer van VROM, gesterkt door het maatschappelijk protest, een tunnel van negen kilometer en bijna 1 miljard gulden aan het plan weten toe te voegen. Eigenlijk was de Bosvariant haar eerste keus, maar ze schatte in dat, gezien de verhoudingen in het kabinet, compensatie voor de doorsnijding van het Groene Hart in de vorm van een tunnel voor haar het maximaal haalbare resultaat was (Cie. Duivesteijn 2004a: 83-89). Maar met hun deels wel en deels niet vereende krachten hadden ir. Bos, de bewonersgroepen uit het Platform en de maatschappelijke organisaties ondertussen de Kamer overtuigd van hun visie. Bij de parlementaire behandeling van het kabinetsvoorstel in november 1996 dienden de fracties van D66 en PvdA een motie in voor bundeling van de HSL met A4 en A13, en verwierven daarvoor een meerderheid in de Tweede Kamer (Van de Grondelle 1998: 228).

### **7.2.5 Einde verhaal: de gekkekoeientunnel en het machtswoord**

De aangenomen motie maakte zonneklaar dat een splitsing was ontstaan in de Paarse coalitie van VVD, PvdA en D66. Een aantal Kamers van Koophandel (niet die van Haaglanden) en verschillende overheden, waaronder Amsterdam, Rotterdam, Noord- en Zuid-Holland, sprongen daarop in. Via de media vroegen ze het kabinet vast te houden aan het tracé door het Groene Hart. De patstelling duurde enkele maanden voort, maar uiteindelijk gaf een overleg in het 'torentje' van minister-president Kok de doorslag: de fracties van D66 en PvdA schaarden zich toch weer achter het kabinetstandpunt. Het formele politieke besluit tot aanleg van een nieuwe, deels ondertunnelde spoorlijn door het Groene Hart was daarmee een feit (Van de Grondelle 1998: 228-230, Cie. Duivesteijn 2004a: 93). En zo leek het achteraf of de inspanningen van bewoners en maatschappelijke organisaties geen enkele rol hadden gespeeld in het verhaal van de HSL-Zuid (Wolfram 2003: 112, 117):

The key planning decision for the HST was then initiated in 1991 with the publication of a first "HST report". The VROM and the ministry of transport proposed the construction of new HST tracks for a direct connection Schiphol-Rotterdam-Belgium border, thus discarding an operation on or along the existing tracks and bypassing the urban centers in the West (Leiden, The Hague, Delft). Travel times, transport potentials and noise/environmental impacts were the criteria for the justification of this choice. After

the consultation procedure the critical reactions in respect to the concentration on external accessibility led the government to prepare a revision of the report, published in 1994. However, based on a more detailed comparison of alternatives but using the same evaluation criteria, the previous selection of measures was confirmed. [...] in 1997 the key planning decision for the HST South-line could be finished without major modifications of the project. In spite of the difficulties of crossing the “Green Heart” and achieving integration into urban areas, the chosen new track was the straightest connection Schiphol-Rotterdam-Belgium border possible, thus minimizing travel times.

Vaak zoekt men de reden voor de vasthoudendheid van het kabinet en de radicale ingreep van Kok bij veronderstelde internationale afspraken. Die zouden inhouden dat de NS moesten bijdragen aan de exploitatiekosten naar rato van de verblijftijd van de HST in Nederland, zodat alleen een zo kort mogelijke lijn met een zo snel mogelijke trein voor Nederland exploitabel zou zijn (Van de Grondelle 1998: 233, Nouwen 1999: 32). Ir. Bos twijfelde echter aan het bestaan en zeker aan de zin en de hardheid van die afspraken. Zijn verklaring was dat kabinet en ambtenaren gewoon hun eigen plannen niet wilden wijzigen (Cie. Duivesteijn 2004b: 383). Een respondent, voormalig lid van de maatschappelijke coalitie, stelde eveneens dat de vermeende internationale afspraken geen rol hadden gespeeld in de parlementaire besluitvorming, omdat de kamerleden er destijds helemaal geen weet van hadden. Hij legde het weer anders uit:

Kok en Jorritsma en mevrouw De Boer, die gingen samen op werkbezoek in het Groene Hart. Leiderdorp en omgeving, daar had je een hele actieve bewonersorganisatie, en toen heeft Kok ter plekke aan die mensen die gekkekoeientunnel toegezegd. Nou, de weerstand was daar dus gebroken. En Kok kon niet meer om die toezegging heen, dus Jorritsma mocht er zelfs niet eens meer over denken om dat ding via het Prins Claus Plein aan te leggen. Want dan zou dat ding ook bij Leiderdorp langskomen, maar dan aan de andere kant, waar die gekkekoeientunnel niet mogelijk was. Dus, als Kok niks had toegezegd, hadden we Jorritsma misschien nog op het goede pad gekregen.

Ondanks zulke interpretatieverschillen eindigden alle maatschappelijke participanten - ir. Bos, leden van het Platform en lobbyisten van de brede coalitie - hun hogesnelheidsverhalen met ongeveer dezelfde woorden: “het machtswoord van Kok is gesproken” (Van de Grondelle 1998: 230; zie ook Nouwen 1999: 31 en Cie. Duivesteijn 2004b: 378).

### **7.3 Hoe participanten participeren in de zuidelijke Randstad**

De participanten in de zuidelijke Randstad zagen het verhaal van de HSL op dezelfde manier aflopen, maar daarvoor liepen hun wegen behoorlijk uiteen. Alle participanten geven op hun eigen wijze invulling aan de rol van participant, maar er is op een algemeen niveau wel een drietal manieren van participeren te onderscheiden. De drie ‘typen’ participanten verschillen van elkaar op een aantal punten, zoals visie, aanpak, organisatie en middelen. De maatschappelijke organisaties hadden de hoogste organisatiegraad en de meeste hulpbronnen ter beschikking. De bewonersgroepen en hun leden werkten wel samen, maar hadden geen geld of betaalde krachten. Ir. Bos bleef solitair opereren. Maatschappelijke organisaties, bewonersgroepen en individuele participanten hebben elk op een kenmerkende manier gereageerd op de gebeurtenissen rond de HSL-Zuid. Dit maakt dat ze verschillende ervaringen hadden in de ruimtelijke planvorming

en op verschillende manieren zijn omgegaan met de verdere ontwikkelingen in de zuidelijke Randstad.

Vanzelfsprekend begonnen niet alle respondenten hun verhalen met de komst van de HSL-Zuid. Eén van de respondenten besloot actief te worden toen Pim Fortuyn steeds meer aanhang kreeg, anderen raakten gemobiliseerd door andere planprojecten. Maar bij het analyseren van de interviews werd al snel duidelijk dat de indeling in solitaire participanten (oftewel: ‘ingenieurs’), (leden van) bewonersgroepen en (medewerkers van) maatschappelijke organisaties ook voor de rest van de gebeurtenissen grote verklarende kracht had. Deze paragraaf bespreekt de wijze waarop de verschillend georganiseerde burgers in de zuidelijke Randstad invulling gaven aan hun rol als participant.

### 7.3.1 De Bosvariant en andere ingenieurs

Na zijn publieke pleidooien voor zijn variant, is ir. Bos een symbool geworden voor een bepaald type participanten. In het openbaar bestuur zijn ze welbekend, de hoog opgeleide mannen, die politiek actief naast of na een carrière in een technische of managementfunctie. Een aantal respondenten uit de steekproef van bewoners uit de zuidelijke Randstad bleek, net als ir. Bos, solitair te participeren. Opvallend genoeg was dat niet hun enige overeenkomst met de ontwerper van de Bosvariant. Twee van de individueel participerende respondenten hebben eveneens een ingenieurstitel. Een volgende heeft op een andere manier veel technische en feitelijke kennis opgedaan, vooral met betrekking tot zijn directe omgeving. De drie ‘ingenieurs’ die ik bij het interviewen voor dit hoofdstuk tegenkwam, zijn inderdaad van het mannelijk geslacht en, anders dan ir. Bos, allen met pensioen.

Ingenieurs, vooral gepensioneerde, hebben enkele eigenschappen die hen ogenschijnlijk bij uitstek geschikt maken voor deelname aan interactieve beleidsprojecten. Ze hebben veel tijd, hoeven zich geen zorgen te maken over hun inkomen, kunnen zich snel in technische vraagstukken verdiepen, weten waar ze relevante informatie kunnen vinden, zijn pragmatisch ingesteld, en kunnen zich doorgaans goed mondeling en schriftelijk uitdrukken. Meestal hebben ze in hun werk bovendien een aardig inzicht in politiek-bestuurlijke verhoudingen opgedaan. Het zijn evenzoveel redenen dat veel interactieve projecten, en inspraakprocedures in het algemeen, overbevolkt worden door oudere, hoogopgeleide, blanke mannen; een aspect van het verschijnsel dat onder meer de participatieparadox wordt genoemd (zie paragraaf 3.3). De handelwijze en ervaringen van deze publiek actieve ingenieurs zijn specifiek genoeg om hun manier van participeren in een aparte subparagraaf te bespreken.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Nota bene: niet alle mensen die op deze manier participeren, hebben daadwerkelijk een technische opleiding afgerond. Het begrip ‘ingenieur’ staat in het vervolg van de tekst dan ook niet voor een titel, maar voor een bepaalde invulling van de participantenrol.

*Rekenen ...*

Met hun kennis en achtergrond zijn ingenieurs sterk gericht op de technische kant van planningsprojecten. Technische interesse is om te beginnen vaak de aanleiding van hun betrokkenheid bij de projecten waarin ze participeren. Eén van de respondenten vertelt eerst iets over het werk dat hij deed, en hoe hij vervolgens na zijn pensionering actief werd bij een ruimtelijk planproject:

Dat soort dingen doe je dan. Dus met elektrotechniek heeft het eigenlijk weinig meer te maken. Het is eh, regelen, organiseren, dingen bedenken uitvinden. En zodoende ben ik eigenlijk, nou niet zodoende, het heeft niks met elkaar te maken, maar toen dat project hier dus ging draaien, eh, eh, althans zou gaan draaien, toen heb ik me daar puur uit technische interesse in eerste instantie, nou ja, een beetje tegenaan bemoeid, zoals dat dan heet, hè.

Ze raken geprikkeld door de rekenfouten, technische onnauwkeurigheden en denkfouten die ze tegenkomen in de informatie van overheden. Dat is dan ook precies waar de ingenieurs mee beginnen als ze participeren: ze gaan rekenen aan de cijfers, kaarten, uitgangspunten en gegevens die ze in rapporten vinden of van ambtenaren krijgen. Het verkrijgen van informatie is overigens vaak niet eenvoudig. Ir. Bos vertelde de commissie Duivesteijn dat hij op een gegeven moment moest inbinden toen een ruzie met een aantal ambtenaren dreigde, omdat hij “anders geen medewerking meer zou krijgen” (Cie. Duivesteijn 2004b: 379):

Als braaf burger heb ik dat uiteraard gedaan, maar dat wil niet zeggen dat ik achteraf wel meer medewerking of meer informatie kreeg. In dat opzicht moet ik het evenals anderen die voor de commissie zijn verschenen, hebben van een soort oprispingen van mensen die zwaar getafeld hebben. Uit die oprispingen moet je opmaken wat voor kruiden en specerijen men heeft gebruikt. Met die halve informatie moet je dan wat doen om verder te komen en om wat tegenwicht te kunnen bieden.

Daarmee had hij natuurlijk nog lang niet alle bestaande informatie tot zijn beschikking.

In planprojecten maken ambtenaren keuzes, om bepaalde cijfers, kaartmateriaal en data wel te gebruiken en andere niet. Die gegevens worden op een bepaalde manier toegepast in onderzoek en ontwerp, en op een bepaalde wijze gepresenteerd in nota's en rapporten. Zelfs in de uitvoering worden nog dergelijke keuzes gemaakt. Dankzij hun achtergrond kunnen de ingenieurs makkelijker de mogelijke oorzaken en beweegredenen van die keuzes herkennen dan anderen:

En eh, dan hadden we het over de planning op een gegeven ogenblik, hier op de [brug], waar dat werk wordt gebouwd, dat loopt hopeloos achter op de planning. Eh, dat heeft allerlei technische oorzaken. Daar zitten houten palen in de grond, en inmiddels, kijk en dan kom ik erachter, door graven, ik bedoel bij de mensen, en niet letterlijk in de grond graven, van joh, hoe zit dat nou? En eh, ook wel eens met zo'n aannemer praten, die daar feitelijk aan het werk is met die lui, van joh, wat gaan jullie daar doen, jongens? Ga je airliften? Ja, nou ja, komt ook, dat komt ook in de commissie, dan zegt iedereen, airliften? Die denken meteen dat daar gewogen gaat worden ofzo. Maar airliften is een methode om houten palen uit de grond te krijgen. Eh, dus eh, en ze hebben dus houten palen laten zitten.

Dit is slechts het begin van een verhaal, dat veel te lang is om hier helemaal op te nemen. De respondent vertelde tot in het kleinste detail hoe hij aan de hand van die houten palen ontdekte dat het project vertraging aan het oplopen was. Door goed te kijken en gesprekjes te houden met aannemer en uitvoerders, kon hij tot de slotsom komen dat de aannemer in de werkplanning bepaalde keuzes maakte, die niet in het belang van de

bewoners waren. De gemeente bleek bovendien niet bij machte of van zins daar iets tegen te doen. Deze gedetailleerde en tijdrovende manier van omgaan met informatie sluit soms niet goed aan bij de manier van werken van andere partijen in interactieve projecten, die de ontdekkingen van de ingenieurs niet altijd relevant vinden. Dat kan ingenieurs het gevoel geven, dat men geen oog heeft voor wat zij zien als hun grootste kwaliteit als participant: het controleren en interpreteren van technische informatie. Net als het Platform HST fungeren ze desondanks als een soort vraagbaak voor andere partijen. Dat hun informatie vervolgens meestal voornamelijk politiek wordt gebruikt, en het debat dus niet persé rationeler wordt van hun inspanningen, kan bij de ingenieurs tot frustraties leiden.

*... en tekenen*

Ir. Bos vertelde in een interview hoe dergelijke frustraties aanleiding waren om zelf ruimtelijke oplossingen te gaan bedenken, ontwerpen en plannen (Van Dooyeweert 2005):

Ik erger me aan het feit dat mensen zich ingraven in loopgraven, in patstellingen. Het is de uitdaging daar beweging in te brengen. Er was sprake van een patstelling tussen de Groene Hart-variant en de TU Delft-variant, over het bestaande spoor. Dat intrigeerde mij. Een paar jaar eerder was ik bezig geweest met Tao. Yin en Yang, enzo. Tao is in staat ogenschijnlijke tegenstellingen te verzoenen. Dat is het leuke; komen tot andere oplossingen. Uiteindelijk een - ordinair gezegd - *win/win-situation* krijgen. Dat heb ik eerst botgevierd in mijn woonplaats Zoetermeer. Er was een gymzaal afgebrand. De school wilde herbouw, de gemeente niet. Door teruglopend leerlingental was deze gymzaal op lange termijn niet nodig. Toen kwam ik op het idee van de transfunctionele gymzaal: eerst gymzaal, daarna eenvoudig te verbouwen tot bejaardenwoningen. Het werkte als een breekijzer. Toen de gemeente eenmaal iets voor mijn plan voelde, was de stap terug naar herbouw snel gemaakt.

Ook andere ingenieurs steken veel tijd in eigen ontwerpen.

Wanneer ingenieurs hun participantenrol invullen als een soort onbezoldigd planner lijken ze wel wat op de archetypische ouderwetse Rijkswaterstater: ze maken in hun eentje een plan, met mooie, uitgebreide tekeningen, waarin ze alle belangen proberen te verdisconteren. Als het plan af is, brengen ze het naar buiten. In hun ogen reflecteert het niet hun eigen mening of belang, maar is het de beste oplossing voor iedereen. Zo zei ir. Bos tegen de commissie Duivesteijn dat hij dacht dat de Commissie voor de m.e.r. zijn variant serieus had genomen - in tegenstelling tot het ministerie - omdat dat plan "zo reusachtig goed was". Hij benadrukte in dat gesprek een aantal keer dat hij niet door eigenbelang gedreven werd, zoals hier (Cie. Duivesteijn 2004b: 379):

Op dit kaartje zien wij aan de rechterkant het A-Tracé van het kabinet, met een paar sub-tracés bij Hoogmade. Zoetermeer staat in het midden van het plaatje. Voor mij als Zoetermeerder hoort dat ook zo. Het probleem voor die stad was dat zij links of rechts om de oren zou worden geslagen. Persoonlijk had ik daarvan geen last.

Een participerende ingenieur ziet zichzelf als de eenling die objectiever naar ruimtelijke vraagstukken kijkt dan politici, bestuurders en andere participanten die, verblind door hun vooroordelen en belangen, geen rationele keuzes maken. Deze ingenieur tekende bijvoorbeeld een alternatieve route voor een buslijn die vanwege een bouwproject was omgeleid:

[...] daar heb ik voorstellen over gedaan, ik heb tekeningen ingediend, helemaal. Ik heb de correspondentie gevoerd, en gezegd, jongens, jullie kunnen het zo en zo en zo doen. Nou, en dan krijg je in eerste instantie, krijg je een antwoord: eh, dat doen we niet. En daar staan allemaal drogredenen in, waarom ze het niet doen: er zijn verkeersdrempels, waar de bus niet overheen kan. Dan ga ik kijken, ik denk, verkeersdrempels? Nooit gezien. Ga ik nog een keer kijken, helemaal geen verkeersdrempels. Eh, nou nog een paar van dat soort argumenten.

Een ander plan van zijn hand, voor een voetgangerstunnel, werd evenmin overgenomen:

Het bleek ook niet te gaan, maar het bleek niet te gaan, daar ben ik naderhand achter gekomen, omdat ze dus duikers, eh, duikers van de ... Er liggen zulke waterleidingen, dus eh, hoofdwatervleiding ligt er in, nou dat is de waterleiding [van de hele stad], dus 1m60 diameter. En een gasleiding van een soort diameter, en een eh, collecteurriool. Ook zo'n pijp waar je met een auto doorheen kunt rijden. Maar dát was natuurlijk niet het argument. Dat had mij als technicus meteen aangesproken. [...] Wat was dus nu het argument? Eh, wethouder [X] zegt, ja, mijn vrouw heb ik het, ik heb het ook nog thuis besproken, met mijn vrouw, en die zegt, dat wordt onveilig want dat wordt een plaats voor junken. Ik zou nooit door zo'n tunneltje lopen. Ik zeg: nou, ja ... het was officieel hoor, we waren met de wethouder, dus. Ik zeg: dus het komt er op neer dat de angsten van de vrouw van een wethouder uitmaken of er een tunneltje komt ja of nee. Ik zeg: dat lijkt me nou toch een zwakke argumentatie.

### *Objectiviteit*

Ir. Bos had met zijn variant natuurlijk vergelijkbare ervaringen als deze respondent. Toen hij ontdekte dat zijn omweg niet tot meer kosten en reistijd hoefde te leiden dan de voorkeursvariant van het kabinet, dacht hij: "het lijkt een beetje op het sprookje van de kleren van de keizer" (Cie. Duivesteijn 2004b: 378). Dat idee de enige te zijn die de feiten ziet zoals ze zijn, komt niet voort uit een gebrek aan bescheidenheid, maar uit zijn opvatting van zijn rol als participant. Hij hecht grote waarde aan de argumentatie en neutraliteit van zijn eigen plannen (Van Dooyeweert 2005):

Actiegroepen graven zichzelf te veel in. Dat wil ik juist niet. Ik zie mezelf eigenlijk als een soort 'zendeling in bewegelijkheid'. Ik wilde me niet vastpinnen op mijn eigen variant. Je moet blijven meedenken. Ik ben meer dan een jaar op zoek geweest naar het ultieme argument dat de Bos-variant de beste is. Dat is niet makkelijk. Voor alles valt namelijk iets te zeggen. Het blijkt uiteindelijk dat je juist krediet opbouwt door te laten zien dat je afstand kan nemen van je eigen standpunt.

Als ingenieurs ergens voor strijden, is het voor rationaliteit en objectiviteit in de ruimtelijke planning. Aan de Commissie Duivesteijn deed ir. Bos de suggestie een "feitenkamer" op te richten, die zou kunnen beoordelen of in rapporten voor de Tweede Kamer "een duidelijke scheiding tussen feiten en fictie is aangebracht" (Cie. Duivesteijn 2004b: 383).

Het vergroten van hun invloed door zich te verbinden aan een organisatie is voor ingenieurs daarom onnodig; cruciaal is immers dat de kracht van het beste argument de doorslag geeft. Maar anderen ontwaren achter de intensieve betrokkenheid van een participerende ingenieur toch altijd wel ergens een verborgen eigenbelang. Men verwacht immers helemaal niet dat maatschappelijke participanten objectief en neutraal

zijn; die moeten juist een gekleurd standpunt inbrengen en een specifiek belang vertegenwoordigen.<sup>95</sup> Door dit rolconflict, het botsen van verschillende verwachtingen over hun handelen als participant, kunnen ingenieurs soms moeilijk hun draai vinden in interactieve projecten. Daardoor kunnen ze zich miskend gaan voelen en achterdochtig worden. Een enkeling probeert dan op een andere manier, bijvoorbeeld via de media, aandacht te krijgen voor zijn kritiek en ideeën. Dit rolconflict hoeft niet op te treden, wanneer een ingenieur in het project bijvoorbeeld een rol als deskundige kan krijgen. Die invulling van de participantenrol hoeft niet eens te betekenen dat hij intensief mee kan praten of directe invloed op de besluitvorming krijgt. Voor de meeste ingenieurs is het belangrijker dat de informatie die ze geven op een rationele manier wordt gebruikt in discussies, plannen en ontwerpen. De meeste van hun verhalen gaan over hun pogingen daartoe, de momenten dat het lukt en de momenten dat het niet lukt.

Zoals de HSL-Zuid toevallig de interesse wekte van ir. Bos, zo maakten allerlei andere plannen in de zuidelijke Randstad andere ingenieurs publiek actief. De ingenieurs in deze paragraaf zijn niet in de eerste plaats gaan participeren vanuit eigenbelang of lokale betrokkenheid. Hun verschijning in de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad is in die zin toevallig, en mogelijk van voorbijgaande aard. Misschien laten de meeste ingenieurs het bij een enkel project. Maar een ingenieur, die zo gegrepen is door zijn strijd tegen onwetendheid en irrationaliteit bij de overheid, dat hij actief blijft, kan zich een volgende keer net zo goed op een plan in een andere regio storten. Zo is ir. Bos een adviesbureau begonnen, waarmee hij alternatieven ontwikkelt voor plannen door heel Nederland ([home.planet.nl/~bosvariant](http://home.planet.nl/~bosvariant)).

### 7.3.2 Groepen van actieve bewoners

Wat de plannen voor de HSL-Zuid teweeg brachten bij de leden van het Platform HST is op veel meer momenten en op veel meer plaatsen in de zuidelijke Randstad gebeurd: bewoners verenigden zich in groepen om hun leefomgeving te beschermen.

*“Dus dat was eigenlijk het begin: er moet wat gebeuren.”*

Steeds opnieuw lieten mensen in het gebied hun privé-rust verstoren, omdat ze het gevoel kregen dat bepaalde publieke waarden aangetast dreigden te worden. Op de vraag van de commissie Duivesteijn of ze nooit had gedacht “ik loop tegen een muur en stop er maar mee” antwoordde mevrouw Wolvers van het Platform HST (Cie. Duivesteijn 2004b: 367):

Nee. Je wist zeker dat het zou doorgaan als je niets zou doen en er was de onzekerheid dat je het misschien kon tegenhouden als je daarvoor zou knokken. Er was zoveel om je voor in te zetten, want dat schitterende Groene Hart hebben wij als Nederland nodig.

<sup>95</sup> Verschillende auteurs noemen het benutten van kennis van burgers expliciet als motief voor interactief beleid, maar ze verwachten niet dat bewoners ‘ingenieurskennis’ inbrengen. Het gaat hen om zogenaamde ‘lekenkennis’: een specifiek soort inzicht en informatie die juist te vinden zouden zijn bij ‘gewone mensen’ zonder achtergrond of opleiding in planning en techniek. De frisse blik van leken zou ideeën opleveren waar de experts door beroepsdeformatie niet meer op komen. Lekenkennis zou bovendien de gevaarlijke utopische pretenties van technocraten kunnen temperen (Enthoven en De Rooij 1996, Hendriks en Tops 2001a: 109, Hilhorst 2001: 100-101, Fischer 2003).

Het gevoel dat een publieke waarde werd aangetast of bedreigd, was voor haar en vele anderen een krachtige drijfveer voor participatie.

Wanneer mensen zich mobiliseren, is het in eerste instantie moeilijk een onderscheid te ontwaren tussen hun private belang en hun visie op het algemeen belang. Sterker nog: het belang waar men voor staat, is eigenlijk nog niet eens geformuleerd of als concrete zaak waar te nemen.<sup>96</sup> Men heeft hooguit het gevoel dat er iets in het geding is, zoals deze dorpsbewoner vertelt:

Dat is ontstaan vanwege het feit dat men eh, het idee had opgevat om eigenlijk een ontsluiting van [het dorp] te laten ontstaan. En eh, dat is een heel lang proces geweest, en uiteindelijk had men het idee opgevat om dwars door het dorp [...] om die T-splitsing door te trekken naar een naastgelegen gemeente. [...] En dat zou dus inhouden, dat dus het dorp fysiek in tweeën gesplitst zou worden. Nou dat was eigenlijk de eerste aanleiding om bij elkaar te gaan zitten en te zeggen: ja, willen we dat allemaal wel? Nou, en voorheen was er totaal niks georganiseerd in [het dorp]. Dus dat was eigenlijk de aanleiding om te zeggen van ja, wat staat ons te wachten? Ehm, ja, de politiek was al zover dat men eigenlijk, nou, dat gaan we doen. En dus eh, nou dat heeft erin geresulteerd dat er toch eigenlijk een paar mensen bij elkaar gekomen zijn en gezegd hebben: ja, willen we dat eigenlijk wel?

Aanvankelijk is de groep mensen die bij elkaar komt meestal klein. Pas nadat zij hun eerste activiteiten ondernomen hebben - bijvoorbeeld een bijeenkomst of een enquête -, kan een grotere groep ontstaan die een achterban genoemd zou kunnen worden. Zo ging het ook bij deze groep:

Toen heb ik een brief naar de wethouder geschreven. Heb ik gezegd van: ik vind dat daar wat aan gedaan moet worden. En ik wil best eh, als bewoner wat doen, maar dan wil ik ook wel, zeg maar, door jullie, als serieuze partij beschouwd worden. En het antwoord van de toenmalige wethouder was van: ja, dat is op zich prima, maar zorg dan dat je iets meer vertegenwoordigt dan alleen maar jezelf. En hij zegt, maar er zijn ook wat andere mensen, en eh, [buurtgenoot A], eh, die hier iets verderop woonde, die, die heeft zich zeg maar ook al, boos uitgelaten over [dat onderwerp]. [...] Dus daar heb ik contact mee gezocht. En die haalde weer [buurtgenoot B] erbij, die woonde verderop, en toen hebben we gezegd van: jongens, we gaan wat doen. En eh, en moeten we wat doen? En toen, was eigenlijk onze eerste reactie van ja, voor wie doen we dat eigenlijk? Hè, is er draagvlak? En toen hebben we een enquête opgesteld. En die hebben we bij iedereen zo in de bus gedaan, om te weten, of mensen ons ongenoegen deelden. En die, die resultaten, dat was rond de kerst van '95, '96, toen die resultaten binnenkwamen, hebben we gelijk gezegd: en nou moeten we de publiciteit zoeken. Dus toen hebben we een bijeenkomst belegd. [...] Dus iedereen [een uitnodiging] in de brievenbus - we hebben wat afgelopen hier - in de bus gegooid. En toen hebben we die bijeenkomst belegd. En toen hebben we daarna, zeg maar, de vereniging opgericht. {I: Ja. Maar hoe ging die bijeenkomst, wat gebeurde daar?} Daar werden eh, de enquêteresultaten gepubliceerd. [Het probleem was] in eerste instantie, geluid, maar we hebben ook gevraagd van, wat irriteert jullie nog meer? Nou, dat is het wc-papier, met eh, poep en zo er op. Wat ook irriteert is eh, een soort metaalstof, die op je auto en fietsen neerslaat, die hier zo, eh geparkeerd staan. [...]. Eh ... ja en een beetje verloederding, hè, en eh, ook het gebrek aan sociaal contact. Want je moet je voorstellen, dat er komt in de drukke tijd elke drie minuten een trein

<sup>96</sup> Oftewel: het belang van een bewonersgroep wordt in de loop van de tijd gevormd, gedefinieerd en bijgesteld, onder andere tijdens interactieve planprojecten.



voorbij. Nou, die zijn lang, en eh, dan kun je dus gewoon een halve minuut even niet praten. [...] We zeiden ook wel, van: als je in een bedrijf zou werken, en er zou zoveel geluid zijn, nou, dan was je door de Arbo-dienst verplicht om oordopjes te dragen. Dus dat was eigenlijk het begin: er moet wat gebeuren.

Soms vinden de vorming van een achterban en de oprichting van een officiële vereniging of stichting pas na verloop van enige tijd plaats, of helemaal niet. Overigens blijft doorgaans, ook in groepen met een hoog ledental, het aantal echte actievelingen klein.

### *Een scala aan lokale en regionale groepen van vrijwilligers*

De bewonersgroepen van de zuidelijke Randstad en hun leden vormen een zeer diverse verzameling participanten. De respondenten die in deze subparagraaf aan het woord komen, zijn net als de ingenieurs geselecteerd in de tweede steekproef. Het criterium voor die steekproef was: niet of nauwelijks georganiseerde bewoners, die aan één of enkele interactieve projecten voor regionale ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad hebben meegedaan. Het doel was participanten te vinden, die geen specifiek inhoudelijk of institutioneel belang hadden en daardoor het archetypische idee van de ‘gewone burger’ zo dicht mogelijk zouden benaderen. Bij de selectie bleek vervolgens, dat veel bewoners die aan interactieve, regionale ruimtelijke planprojecten in de zuidelijke Randstad hebben geparticipeerd, deel uitmaken van een groep, vereniging of stichting.<sup>97</sup> Het selectiecriterium ‘actieve bewoner’ leidt zodoende naar een heel scala aan lokale clubs en bewoners: van keiharde actiegroepen, buurtwerkgroepen van geplooirokte dames, bewonersverenigingen vol gehaaide juristen en gewiekste beleidsambtenaren, constructieve leden van streekcommissies, politiek bewuste ex-vakbondsmannen in sociaal bewogen wijkcomités, tot strak georganiseerde regionale centra met een eigenstandige taak bij publieke projecten.

Ondanks hun onderlinge verschillen delen al deze bewonersgroepen in de zuidelijke Randstad een aantal kenmerken: ze zijn het resultaat van ten minste enige mate van groepsvorming, zijn lokaal of regionaal georganiseerd, draaien grotendeels op vrijwillige inzet, en bemoeien zich een deel van hun tijd met publieke zaken, in dit geval (onder andere) met ruimtelijke planvorming. Deze hele verzameling van participanten is niet echt onder te verdelen in duidelijke subcategorieën. Wel zijn er een aantal structurele dimensies waarop de groepen in de zuidelijke Randstad van elkaar verschillen:

- van onlangs opgericht tot meer dan 30 jaar oud;

<sup>97</sup> Slechts een paar van de participanten die ik in de tweede steekproef trof, zaten niet in een groep of organisatie. Deze individueel participerende bewoners bleken alle te voldoen aan het profiel van de ingenieur. Dat kan, gezien de omvang van de steekproef, toeval zijn. Maar enige mate van groepsvorming lijkt een logische weg voor de meeste vrijwillige participanten. Mevrouw Wolvers, de voorzitter van het Platform HST die door de commissie Duivesteijn werd gehoord, had misschien een ‘ingenieur’ kunnen zijn, als ze niet toevallig medestanders had gevonden: “De spullen die ik op de eerste [voorlichtings]avond mee had gekregen, ongeveer acht A-kaartjes met wat tabelletjes en grafiekjes, heb ik thuis op een rijtje gezet. Ik heb wis- en natuurkunde gestudeerd; ik kan dus een sommetje maken” (Cie Duivesteijn 2004b: 364). Maar als vertegenwoordiger van het Platform verschilt haar rol in de publieke sfeer en in interactieve projecten duidelijk van de rol die de in de vorige subparagraaf geïntroduceerde ingenieurs krijgen en nemen. Een lid van een bewonersgroep, hoe technisch en inhoudelijk georiënteerd dan ook, zal zich bijvoorbeeld niet zo snel als objectieve, neutrale participant presenteren, maar als vertegenwoordiger van een lokale waarde of belang.

- van buurtvereniging tot actiegroep;
- meer of minder politiek gekleurd;
- technisch-inhoudelijke oriëntatie of bijvoorbeeld meer gericht op beeldvorming en imago;
- van voornamelijk sociaal actief tot louter gericht op overheid en beleid;
- van puur vrijwillige inzet tot deels gebaseerd op inkomsten (leden, subsidies, productverkoop) met een enkele betaalde kracht;
- draaiend op vrijblijvende vrijwillige inzet of met een duidelijke, vaste taakverdeling.

Tussen de leden in bewonersgroepen is bovendien nog een onderscheid te maken tussen degenen die zelf een groep hebben opgestart en mensen die zich bij een bestaande groep hebben aangesloten. Dat is een effect van het verschijnsel groepsvorming: mensen kunnen zich aansluiten bij een groep lang na de gebeurtenis die aanleiding gaf tot de oprichting. Zelfs wanneer een groep een sterk informeel, tijdelijk en vrijblijvend karakter heeft, komen die nieuwe leden in een bestaande cultuur en structuur terecht. Op dat moment kunnen de oude leden de bestaansgrond van de groep - aanvankelijk niet meer dan het gevoel dat iets van waarde werd bedreigd -, reeds hebben uitgewerkt tot een duidelijk afgebakend, goed gedefinieerd, concreet belang. Mogelijk hebben ze dat zelfs vastgelegd in statuten. Dat betekent dat in de bewonersgroepen in de zuidelijke Randstad twee soorten participanten zitten, die op verschillende gronden publiek actief zijn geworden: mensen die geprikkeld werden door niet meer dan een gevoel dat er iets mis ging, en mensen die besloten zich in te zetten voor een meer uitgewerkt belang.

Die bestaansgrond van bewonersverenigingen, de waarde of het belang waar ze zich voor inzetten, heeft doorgaans een lokaal of regionaal karakter. Een enkele uitzondering daargelaten, zijn de groepen in de zuidelijke Randstad tot op zekere hoogte bereid tot onderhandeling, compromissen en aanpassing. Het lokale belang dat gedurende het ontstaan van een organisatie wordt gecreëerd, kan daarom in de loop der tijd van inhoud blijven veranderen. En een groep kan het gebied waar zij zich voor inzet uitbreiden, of samengaan met andere groepen. Dat laatste is bijvoorbeeld gebeurd bij de oprichting van het Platform HST (zie 7.2.2). Wat echter voorop staat, en in wezen onderhandelbaar is, is het gegeven dat de organisaties staan voor het belang van een stad, dorp, wijk, streek of regio.

De bewonersgroepen in de zuidelijke Randstad hebben niet of nauwelijks geld te besteden voor hun activiteiten in de publieke sfeer, en zijn afhankelijk van vrijwilligers.<sup>98</sup> Een paar leden van een groep stoppen al hun vrije tijd in het participeren, wat kan oplopen tot 30 uur per week. Wanneer het erom spant in een project, neemt het nog meer tijd in beslag. De inzet en creativiteit van de actieve leden is de kracht van de bewo-

---

<sup>98</sup> Er is een geval denkbaar waarin geld beschikbaar komt: wanneer bewoners een 'vested interest' gaan zien in de waarde van hun woning. Die waarde stijgt immers naarmate de omgeving van de woning opener, mooier en groener is. Het zou economisch haalbaar en rationeel kunnen zijn om (met buurtgenoten) iemand in te huren die zich met ruimtelijke plannen bemoeit.

nersgroepen. Volgens deze respondent is die inzet en creativiteit overigens niet alleen hun grootste kracht, maar eigenlijk hun enige optie:

Ik denk dat je als maatschappelijke groepering, heel, heel gauw aan de inhoudelijke kant zal zitten. Ik vraag me af of je, eh, ... waar als je niet inhoudelijk gaat, op welke kant je het dan zal moeten, eh, insteken. Want ... ja je kunt, als je zegt van ik, ik wil niet, dat hadden we natuurlijk al heel vroeg die, die beslissing gemaakt, zoals ik zei. Als je dus gaat van: ik wil het niet omdat het door m'n achtertuin gaat, dan verlies je het altijd. Dus die, die discussie win je dus nooit. Want die is altijd een verloren partij.

### *Rolconflicten*

Met de zinsnede “door m'n achtertuin” refereert deze respondent impliciet aan het risico om voor nimby<sup>99</sup> te worden uitgemaakt. Ook andere participerende bewoners in de zuidelijke Randstad worstelen met de labels die ze krijgen opgeplakt. Niet alleen nimby is een lastig label; dit bestuurslid wil bijvoorbeeld liever niet dat zijn vereniging een actiegroep wordt genoemd:

Nou dat merk je, ja, we zijn eigenlijk niet sterk genoeg in lobbyen, denk ik wel eens. Daar moet je, daar moet je a) de tijd voor hebben, en de lol in hebben, maar eh, maar dat merken we ook wel bij het inspreken in de commissie [...]. In [onze gemeenteraad] wordt er toch relatief weinig ingesproken, zeker door belangenverenigingen, heb ik de indruk. En dan, en zeker met dit soort partijen, als je dit allemaal mee hebt gemaakt, wordt je toch als een soort ... actiegroep gezien. En dan krijg je toch denk ik de indruk dat je gewoon een bepaald stempel hebt, van: nou ja, oh, daar heb je die eh, actiegroep weer. Dat je eigenlijk, door zo'n facet, eh, niet het nodige weet te bereiken. Ondanks het feit dat je het op basis van argumenten beargumenteert, en dan toch, ja, dat totaal niet opgenomen wordt. Terwijl je toch wel voor 100 gezinnen staat.

Een medebestuurslid legt uit hoe het voelt om dat stempel te krijgen:

Miskend gewoon ook, en omdat je dan zeg maar de ruimte krijgt om in te spreken. We zijn ook, met woningbouw dus, dan worden we uitgenodigd, om plannen te gaan bekijken. Speciaal komen d'r, nou een wethouder was erbij, en drie, vier mensen en weet ik het allemaal, en een makelaar en ... Speciaal hadden ze het bestuur [van onze vereniging] uitgenodigd om een oordeel te vellen van: joh, wat vinden jullie ervan? Dan zijn we er wel goed voor. Maar zo gauw we iets zeggen wat hunnie niet zint, dan ben je een soort actiegroep. Kijk en dan voel je je een beetje eh, in je hemd gezet, zeg maar. Want dat is nooit zo leuk natuurlijk, van de ene keer dan ben je er wel goed voor, en de andere keer ben je een actiegroep. Ja, dat is dan niet helemaal eh, volgens Bartje.

Tegenover de gemeenteraad legde de wethouder de aanwezigheid van deze vereniging bij die bijeenkomst uit als hun instemming met de woningbouwplannen. De geïnterviewde bestuursleden interpreteerden dat als een poging van de wethouder om de raadsleden “zo min mogelijk commentaar te laten geven” op de plannen.

Het is, met andere woorden, voor veel bewoners lastig een passende en effectieve rol te vinden in de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad. Om te beginnen is het al moeilijk voldoende tijd te vinden voor het participeren, naast werk en privé-leven. Daarenboven kan de rolinvulling die participerende bewoners krijgen toegewezen, waarbij ze al snel een imago als bemoeial of lastpost krijgen, botsen met hun andere rollen, zoals ouder van een gezin, of lid van een dorpsgemeenschap. Wie in de openbaarheid komt,

<sup>99</sup> Iemand die uit eigenbelang het algemeen belang tegenwerkt; afkorting van Not In My BackYard.

kan veel kritiek krijgen, tot uitsluiting uit de lokale gemeenschap aan toe. Tegelijkertijd worden vrijwillige participanten door medewerkers van overheden en grote belangenorganisaties niet altijd voor vol aangezien:

Nou, ik moet zeggen dat je dat dus ook heel erg tegenkomt, hè. Dan eh, komen ze je tegen, zeggen: nou, wie bent u? Nou, die en die van stichting [...]. Nou, wat doet u? Nou, ik eh, ben bestuurlijk bezig en in de weer. Nou, dan krijg je al een ander, ben je al iemand anders als iemand die daar functioneel mee bezig is. Duidelijk minder interessant. En eh, je krijgt daar gewoon een eh, stigma zo van: oh, dan zit je meer aan de eh, aan de actiekant. [...] Op een gegeven moment ben ik gestopt met te zeggen dat ik in een eh, dat ik het uit vrijwilligerswerk deed. Dan zei ik van: eh, oh, nou, ik heb daar eh inhoudelijk, ik ben daar altijd inhoudelijk mee bezig geweest. Ofzo. Ik bedoel, dan zei ik iets vaags, zo eh ... Waardoor het net leek of ik ... op een andere manier dan dat je dat stigma kreeg. En dat wisten sommige mensen gewoon haarfijn uit te dragen, zo van: oh, dat is een huisvrouwje die zich wat op een hoger niveau beweegt, dan alleen haar huishouden. En dat kom je nog steeds tegen.

Deze respondent laat zien dat ze eigenlijk geen passend alternatief kon vinden voor een invulling van de participantenrol als actievoerder, nimby of huisvrouwje, en daardoor geen duidelijke, expliciete invulling kon geven aan haar rol. Eigenlijk was ze niet vrij om te participeren zoals ze wilde.

Sommige participanten zijn niet bang om voor eigenwijze dwarsligger of actievoerder te worden aangezien, zoals dit bestuurslid van een bewonersvereniging:

Ik ben in die klankbordgroep gaan zitten, vond ik belangrijk. Want ja als [gebied X] op een goede manier wordt ontwikkeld, ja dan eh, dan heeft [onze wijk] daar een enorme eh, ding aan. Dus ik kwam in het begin in een groep te zitten als enige van [onze wijk]. Eh, met allemaal boeren, oude bewoners van deze omgeving, die stadse mensen eigenlijk het liefste naar Mars zien verhuizen en nooit meer zien terugkomen. Dus eh, daar was een agressieve, een wat agressieve toon. [...] Maar goed, ik dacht van ja, ehm, ik vind het belangrijk, dus ik moet bruggetjes bouwen. Hè want ik ben iemand die conflicten niet uit de weg gaat, maar bij mij zijn alle conflicten toch wel, eh, met de achterliggende gedachte van hè, je moet bruggen bouwen. Eh, dus ik ben op die manier dus in die [klankbordgroep] gaan zitten. Nou, heel veel ging het over de waterhuishouding van die polders, nou ik heb echt met rooie oortjes gezeten, want daar wist ik niks van. Ja. En die boeren die weten meer als menig ingenieur. Ja? Daar stond ik echt, nou daar heb ik écht, écht ontzettend veel bewondering voor gehad. En, daar heb ik me ook niet mee bemoeid, want ja ehm, dat gaat niet over eh, dingen. En dat heeft wel veel vertrouwen gegeven, op een gegeven moment. Hé, het is niet zo'n eigenwijze snuiter die overal eh, zijn snufferd in wil duwen, hè. Want dat is een beetje het idee wat boeren vaak hebben. Dus dat hoeft voor mij ook helemaal niet. Ehm, maar goed, de punten die wel met [onze wijk] te maken hebben, ja daar stond ik dus ook. En daar hebben we wel eens wat aanvarinkjes gehad, maar nooit meer dan aanvarinkjes.

Deze bewoner doet graag mee aan interactieve projecten. Hij is bereid tot uitruil en compromis, wil op grond van overtuigende argumenten zijn mening bijstellen. Maar hij vertrouwt niet op vage beloftes. Als een volleerd politicus eist hij harde toezeggingen die in notulen worden vastgelegd. Participerende bewoners zoals hij, die niet bang zijn een imago als actievoerder te krijgen, hebben vaak een duidelijkere rol die hen meer handelingsvrijheid geeft. De benaming actievoerder of lastpak fungeert voor hen als een soort niche, waar vanuit ze hun participerende activiteiten kunnen ondernemen. Dat lijkt beter te werken dan participeren met een onduidelijke of slecht passende rol.

Het is overigens niet ondenkbaar dat de negatieve beelden van participerende bewoners er mede de oorzaak van zijn dat de meeste van hen zich organiseren. De verbinding met een vereniging, stichting of groep kan een legitimerende werking hebben op hun activiteiten in de publieke sfeer:

Nou, dus toen hebben we gezegd: we gaan ermee door. Dus eh, naar de notaris geweest, om eens te kijken wat je dan moet doen om echt serieus genomen te worden in formele zin, hè, dus een vereniging of stichting.

Individuele participanten, zoals de ingenieurs, moeten vaak nog veel harder hun best doen dan bewonersgroepen om serieus genomen te worden en niet voor radicale zonderling te worden aangezien. Zelfs degenen onder hen die persoonlijk wel met het label actievoerder kunnen leven, worden als individuele participant duidelijk nog minder geaccepteerd dan georganiseerde actievoerders.

### 7.3.3 De usual suspects

De twee soorten participanten hierboven, ingenieurs en bewonersgroepen en hun leden, zijn hoofdzakelijk met behulp van de tweede steekproef geselecteerd. In deze subparagraaf komen de respondenten uit de eerste steekproef aan het woord. Het doel van die steekproef was de meest ervaren maatschappelijke participanten uit de zuidelijke Randstad te vinden. Deze ‘usual suspects’ zijn de maatschappelijke organisaties die bij elk regionaal ruimtelijk planproject vertegenwoordigd zijn (Sherlock et al. 2004). De respondenten uit deze steekproef zijn de medewerkers die hun organisaties vertegenwoordigen in die projecten. Het onderwerp van deze paragraaf is de manier waarop deze groep participanten om is gegaan met de komst van de HSL-Zuid en andere gebeurtenissen in de zuidelijke Randstad. Zelf kenschetsten zij hun reactie op de gebeurtenissen als ‘professionele samenwerking’.

#### *Reflectie op de participantenrol*

Voor de usual suspects in de zuidelijke Randstad is het verhaal van de HSL-Zuid het verhaal van de brede maatschappelijke coalitie. Als vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties met zeer uiteenlopende achtergronden en visies ontdekten ze in 1995 dat ze het behoorlijk met elkaar eens konden worden, en samen een krachtige lobby op konden zetten (Van de Grondelle 1998: 231, zie ook Nouwen 1999). Van de Grondelle reflecteert achteraf op het succes dat desondanks uitbleef (1998: 232-233):

Als het kabinet geen machtswoord had uitgesproken, hadden we het door ons gewenste resultaat wel bereikt. Maar dat is niet alles. Normaal gesproken houdt het op ‘als de politiek niet wil’. Toch kunnen we het van uit een lobbyorganisatie niet nalaten om te bekijken of we deze situatie hadden kunnen vermijden.

Deze en de andere maatschappelijke organisaties in de zuidelijke Randstad gebruikten hun ervaringen met de HSL-Zuid om te reflecteren op hun rol in de planvorming. Mede als gevolg daarvan begonnen ze hun rol als participant op een andere manier in te vullen. In hun eigen woorden: *professionaliteit* kwam veel meer centraal te staan bij hun participatieve activiteiten. Opvallend is dat niet alleen medewerkers van relatief kleine, jonge organisaties als de Zuid-Hollandse Milieufederatie dit begrip gebruikten om de nieuwe rolinvulling te benoemen die men vanaf het midden van de jaren '90 begon door te voeren. Medewerkers van oude reuzen als Natuurmonumenten en de ANWB gebruikten deze term eveneens, op dezelfde manier en voor dezelfde periode.

De betekenis die deze respondenten in de interviews aan het begrip professionalisering gaven, is duidelijk een andere dan in het vorige hoofdstuk is uitgewerkt. De twee betekenissen hebben wel met elkaar te maken. In het vorige hoofdstuk stond het begrip voor een specifieke institutionele vormgeving van groepsvorming onder mensen die ongeveer hetzelfde werk doen. Hier is het een karakterisering en normering van het dagelijks handelen van een specifieke groep mensen die ongeveer hetzelfde werk doen. De HSL-Zuid is niet de enige impuls geweest voor de veranderingen in de rolinvulling door de maatschappelijke organisaties, noch een voldoende voorwaarde daarvoor. De usual suspects koppelden hun reflectie op de eigen rol bovendien aan een pleidooi voor een andere aanpak van de ruimtelijke planvorming, onder de vlag van het begrip 'ontwikkelingsplanologie' - een politiek project op zich. Het proces van professionalisering en het verloop van structuratie en institutionalisering van ontwikkelingsplanologie zijn de onderwerpen van paragraaf 7.4. De huidige subparagraaf geeft nu eerst een overzicht van de specifieke kenmerken van de professionele invulling van de participantenrol zoals de maatschappelijke organisaties in de zuidelijke Randstad die zien.

Om te beginnen wordt reflectie op het eigen handelen en de eigen rol op zich al beschouwd als een teken en voorwaarde van professionaliteit. Deze medewerker vertelt hoe hij probeert beter te worden in zijn werk als onderhandelaar en lobbyist:

Door er bewust mee om te gaan. Verder niet. [...] Door het er af en toe eens met een ander over te hebben. Ik bedoel, ik ken eigenlijk geen mensen waarvan ik zeg, die kunnen daar niet beter in worden. Ik bedoel, Frans Evers, dat is zo'n beetje de godfather van deze methodiek in Nederland - ik bedoel, zo schildert hij zichzelf ook graag af, moet ik zeggen -, die kan nog erg veel beter worden in de sociale omgang met mensen. En in het voorkomen dat hij vijanden krijgt.

Het boek *Lobbyen in Nederland* - waar het stuk van Van de Grondelle over de HSL en de brede maatschappelijke coalitie in staat - behandelt reflectie op het eigen handelen eveneens als het centrale fundament van professionaliteit (Van Schendelen en Pauw 1998). Een professionele lobby is volgens een van de redacteurs van de bundel gebaseerd op een bewuste en systematische aanpak (Van Schendelen 1998: 74). Die aanpak moet volgens hem worden:

[...] ingebed in de bredere benadering van *public affairs management* en dus gebaseerd op voorafgaand *onderzoek* naar wat de eigen organisatie zou kunnen en willen bereiken, naar de relevante actoren, arena's, strijdpunten en momenten in de publieke omgeving, naar de meest efficiënte en effectieve aanpak van het spel en naar de resultaten van de op al deze onderzoeken gebaseerde gedragingen.

### *Professionaliteit en voorspelbaarheid*

Voor de meest efficiënte en effectieve aanpak is het binnenhalen van winst op de korte termijn niet altijd het belangrijkste doel, vertelt een medewerker:

[...] al die netwerken die je hebt, dat is natuurlijk niet alleen maar om steeds tot een kant en klare planvorming te komen. Het is aftasten, het is van elkaar horen, je positie bepalen binnen dat netwerk als het gaat om dat project of dat gebied op dat niveau.

Een professionele rolinvulling vereist daarom dat de participanten ver vooruit kunnen en willen kijken. De usual suspects hanteren een lange tijdshorizon voor de realisering van concrete resultaten:

Wij hebben totdat het gerealiseerd is nog acht wethouders te gaan, als het er niet meer zijn.

Zo ver vooruitkijken kan alleen als de maatschappelijke organisaties weten wat ze zo ongeveer van elkaar en van participerende overheden kunnen verwachten.

Voorspelbaarheid in het handelen is voor deze participanten derhalve van wezenlijk belang. Samenwerking is in hun ogen namelijk een onmisbare voorwaarde voor professionaliteit, en vice versa:

Dat werkt vaak wel. Dat is ook wel een beetje, hoe moet je zeggen, professionele manier van samenwerken. Je weet ieders belang, en je moet dan gewoon op een profess..., gewoon op een zuivere manier met elkaar omgaan. Zeggen van: kijk dit zijn ongeveer de, dit is het traject waar we samen in zitten, we hebben ons gecommitteerd aan die en die oplossingen, daar moeten we wel samen uitkomen. En dat is dan gewoon een professionele manier van samenwerken.

Ondanks de onderlinge verschillen tussen hun organisaties - in grootte, budget, organisatiecultuur, achterban, belangen - herkennen de medewerkers die professionele houding bij elkaar:

Het grappige is dat we die lobby over de hogesnelheidstrein, nou, die groeperingen zijn niet onze natuurlijke vrienden. [...] In die lobby zat ook Milieudefensie, Stichting Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, en daar was ... Winsemius van Natuurmonumenten, die zat er ook bij. Maar dan, dan kun je elkaar vinden, dan ga je met zijn allen lobbyen. Maar op het moment dat het gaat over de A4 Midden-Delfland dan heb ik ze echt niet nodig, want ik weet dat ze tegen zijn. Daar zoek ik andere natuurlijke partners. Da's logisch. Maar die mensen zijn wel allemaal zo professioneel dat, er is nooit oud zeer.

Maar niet alle participanten van de maatschappelijke organisaties in de zuidelijke Randstad zijn al zover:

Nee, je ziet hele grote verschillen. Het Groene Hart is een heel goed voorbeeld waarbij, je krijgt nu een Groene Hart Pact, en [daarbij] zijn er een aantal mensen, dat is echt persoonsgebonden, merk ik, die dat spel snappen. Of ze die cursussen hebben gevolgd, of ze daar getraind in zijn, of niet: maar die dat spel snappen. En er zijn een aantal mensen die dat niet doen. In het Groene Hart zie je bijvoorbeeld dat de boeren dat spel nog niet snappen. Die zitten eigenlijk nog helemaal in de oude politiek van de stemverhoudingen in de Tweede Kamer: je hebt dan een compromis, maar vervolgens ga je net zo lang trainen en saboteren en achterover hangen en terugtrekken en zand in de machine gooien en onrust en verwarring zaaien ... en je onderhandelaars zeggen dit, en je achterban blokkeert op lokaal niveau dat. Totdat het compromis weer is wat je ongeveer wil.

Of individuele medewerkers hun professionaliteit wederzijds (h)erkennen wordt belangrijker voor hun onderlinge samenwerking dan de inhoudelijke overlap tussen hun organisaties:

Ik heb zo langzamerhand de indruk, dat wij met [organisatie A] meer gezamenlijke belangen hebben dan met [organisatie B], toch denk ik dat ik met [B] tot betere afspraken kan komen. Dat is dus het type mensen dat dat soort dingen kan en snapt.

De respondenten die het gevoel hebben dat ze van elkaar op aan kunnen, praten bijna over elkaar als collega's.

### *Interne rolconflicten*

De mensen in de achterban hebben echter niet altijd hetzelfde procesmatige, langdurige perspectief op ruimtelijke planning als de medewerkers van de organisaties:

Dat is misschien wel het verschil met vroeger. Je moet best wel investeren in het proces, dat kost tijd en het kost moeite. Het zijn ook processen van een lange adem, je ziet niet

meteen resultaat. Dat maakt het voor ons van [organisatie X] wel eens lastig. Want wij staan eh, ja, onze leden willen toch het liefst snel resultaat. En dit zijn vaak processen die niet meteen zichtbaar te maken zijn. Het is wat meer achter de schermen. Pas aan het eind kun je zeggen van: nou, we zijn dit met elkaar overeen gekomen. Zoals bijvoorbeeld met een Pkb over de Maasvlakte. Dan nog ligt het er niet meteen. Er ligt niet meteen 600 ha. recreatiegebied, dat kost nog wel een aantal jaren. Ook voor onszelf is dat steeds een afweging van: moeten we dat nu doen of niet? Hebben we de tijd en de mensen ervoor om die energie er in te steken?

Als gevolg daarvan ervaren deze participanten, net als de ingenieurs en de bewoners, soms spanningen rond hun rol als participant in de publieke sfeer, juist ook in interactieve planprojecten. Zo vertelt een medewerker:

Anderzijds zitten wij ook wel met een pettenprobleem. Want één van de redenen dat wij zo ver kunnen komen, is omdat wij die oogkleppen van het bedrijfsleven af hebben gedaan, en hebben gezegd: joh, als we ergens willen komen, moeten we ook de belangen van landbouw, of de belangen van natuur, en de belangen van bewoners meenemen. Als we ons alleen maar opstellen als 'we zitten hier maar met één belang, en dat is het bedrijfsleven', ja, dan zetten we onszelf in een lastige positie. En zolang we het vertrouwen hebben van dergelijke partijen, gunnen ze ons ook die rol bepaalde dingen verder te brengen. Maar soms verlies je dan je identiteit. Als je alle belangen moet dienen, dan ben je geen ... ja, hoe moet ik dat zeggen. [...] Onze eigen achterban zou gaan morren van: joh, zijn jullie nou nog van en voor ons? Want jullie zijn toch een soort onafhankelijke procesbegeleider ... Of we hadden problemen met de partners gekregen, van: ja, hoor eens, jullie zitten hier niet onafhankelijk aan tafel, jullie zitten je eigen agenda uit te voeren. Dat is lastig.

Een andere belangenbehartiger ziet eveneens een conflict tussen zijn rol als professional en zijn rol als medewerker van een organisatie die zuinig moet zijn op haar hulpbronnen:

[Mijn organisatie] is ook deelnemer in een maatschappelijk proces, waar wij een imago-probleem hebben, en winst of verlies kunnen halen, en daar leden door kunnen verliezen. Dus wij moeten daar afwegingen maken: hoe we daar in staan, wat we er wel doen, en waar we niet in mee gaan. En dat vereist een soort balanceren en communiceren, ook intern: hoe gaan we daarmee om? En het vereist ook afstemming met andere organisaties.

Aangezien deze organisaties meestal nauwelijks beschikken over harde hulpbronnen als geld, grond of bevoegdheden, zijn ze sterk afhankelijk van meer imago-gevoelige hulpbronnen zoals ledenaantallen, publiciteit, media-aandacht en contacten met bestuurders en politici.

### *Botsen met burgers*

Behalve deze interne rolconflicten doen zich in de zuidelijke Randstad conflicten voor tussen participanten met verschillende manieren van participeren. Niet iedereen in de publieke sfeer heeft immers dezelfde rolopvatting als de zelfbenoemde professionals. Juist in interactieve projecten ontmoeten die verschillende soorten participanten elkaar, en kunnen hun uiteenlopende werkwijzen en houdingen tot botsingen leiden. Deze medewerker vertelt over een interactief project voor het ontwerp van een nieuw theater, waarin de architect moest overleggen met een bewonersorganisatie. Hij contrasteert in dat verhaal zijn eigen werkwijze met de manier waarop die bewoners participeerden:

Nou, dat zijn gewoon vier, vijf die-hards: een huisvrouw met tuinbroek en een kind dat over tafel loopt, een schreeuwlelijk, eentje die beslist niks wil, die moest helemaal geen theater hebben. Maar [architect X] moest heel nederig als toparchitect, internationale



toparchitect, heel nederig zijn tekeningen zitten aanpassen, ter plekke op tafel. En toen is het gedrocht er gekomen wat er nu staat. Waar hij zelf eigenlijk geen verantwoordelijkheid meer voor wil nemen. Dus ook daar zie je dat dat interactieve van de overheid ... als daar bewoners bij worden betrokken, dan is het altijd omdat ze iets niet willen. Echt nooit iets wat ze wel willen. Ondernemers die ook vaak interactief betrokken zijn, die zijn vaak wat positiever, omdat ze natuurlijk heel sterk naar hun toko kijken en niet naar het geheel van het plan. Zelf hebben we in de tijd dat dat ging spelen, heel de stadsvernieuwing, winkelsanering in [een deel van stad X], hebben we alle ondernemers per wijk georganiseerd. Dat noemden we Werkgroepen Bedrijven. Ieder had zijn eigen briefpapier, ieder had zijn eigen secretaris. Dat deed men met een aantal collega's. En die konden dus in het hele inspraakproces professioneel, door ons ondersteund, een plek verwerven. En dat is donders goed gelukt ook.

Ook een andere respondent heeft weinig positieve ervaringen met de rol van participerende burgers in interactieve projecten:

Ook de gedachte achter interactief beleid, dat iedereen mee kan praten, dat iedereen op zo'n bijeenkomst aanwezig zou kunnen zijn. En in de praktijk leidt dat er alleen maar toe dat mensen die toch al aan tafel zitten, nog meer bijeenkomsten hebben. Want die achterban komt nauwelijks opdaven, en als ze komen opdaven, dan missen ze .... De mensen, de burgers die dan komen, die, ja, ik weet niet of je wel eens bij die bijeenkomsten zit? Ehm, als er dan zo'n achterban met zo'n oppositiemicrofoon moet staan, ja, dan weten ze niet hoe ze het jargon moeten gebruiken, ze hebben stukken niet voldoende gelezen, of ze komen met zo'n lokale grief dat de voorzitter ze, al dan niet elegant, ze niet serieus neemt. Dus het kost ontzettend veel tijd en het is ... ja het is inderdaad interactief, het kost voor mij in ieder geval veel tijd. Het is niet transparant en het levert vooral onduidelijke besluitvorming op. Ik word er echt gallisch van. Helemaal gallisch.

Juist ook de technische, argumentatieve insteek van sommige bewonersorganisaties en ingenieurs vinden de medewerkers inefficiënt, onprofessioneel en niet constructief:

Ik zal niet zeggen: we moeten weer terug gaan naar ehm, twintig jaar terug, maar we moeten wel rekening houden dat er eh wel, ja, hoe zeg je dat, voortgang geboekt blijft worden. Dat het gewoon wel snelle procedures zijn. Ik heb soms wel eens het gevoel dat als je iets in ... zo'n Rijn Gouwelijk, je wil hem, of je wil hem niet. En dan kan je, wat er dan vaak wordt gezegd van: nou, ik ben niet tegen hoor, maar ik wil nog overtuigd worden van nut en noodzaak, en gaat u maar cijfermatig onderbouwen. Oké ... dan ben je weer een tijdje bezig. Weer een vergadering, dik rapport, duur bureau. En dan komen de cijfers [en zeggen ze]: 'ja, ja, ja, maar jullie hebben gemeten op een regenachtige zondag, zo kan ik het ook.'

Om kort te gaan: de geïnterviewde medewerkers hebben de bijdrage van andere, minder georganiseerde participanten aan de interactieve planprojecten die ze in de zuidelijke Randstad hebben meegemaakt, meestal ervaren als een oponthoud in hun professionele samenwerkingsprocessen.

#### *Contrasterende connotaties bij interactief beleid*

De respondent die hierboven zei gallisch te worden van participerende burgers, wijst zijn problemen met interactief beleid overigens niet louter aan hun 'onprofessionele' optreden daarin. De meeste interactieve projecten die hij heeft meegemaakt, waren in zijn ogen slecht georganiseerd, en daardoor leidden ze tot onderbreking en verstoring van een anderszins soepel lopend proces. Burgerparticipatie wordt dan "zand in de

machine”<sup>100</sup> Maar ondanks zijn negatieve ervaringen, ziet hij zijn eigen werkwijze eveneens als interactief:

Interactieve beleidsvorming op zich vind ik een waardeloze term, hè. Interactief op zich betekent, betekent voor mij vooral in de praktijk ook veel chaos en onzichtbaar. Niet transparant. Eigenlijk ontzettend veel nieuwe achterkamertjes. [...] Waar ik nu vooral over praat is natuurlijk ook interactief, maar ik noem het meer ontwikkelingsplanologie. Of ‘management of sustainability’. Ik noem het eigenlijk nooit zo, maar zo zou het ook genoemd kunnen worden.

Ook een andere respondent die zeer negatieve connotaties bij het begrip had als het ging om interactieve planprojecten van overheden, gebruikt het eveneens om op een zeer positieve manier over zijn eigen manier van werken te praten:

Maar dat is al de hele manier van werken, dat is voor mij het wezen van interactiviteit hè, procesbeïnvloeding via interactiviteit. Weten op welke manier en welke momenten met welke ideeën je iemand moet gaan benaderen. En ook hoe je een verhaal ingebed moet krijgen.

Interactief werken is voor de respondenten soms “zand in de machine”, maar tevens een onderdeel van hun professionele manier van participeren.

De nieuwe rolinvulling die de maatschappelijke organisaties uitwerkten naar aanleiding van de HSL-Zuid, lijkt soms zelfs wat op de rol die voor overheden is weggelegd in interactief beleid. Deze respondent kijkt als een procesmanager naar de andere participanten:

Ik denk dat dat de volgende leerfase voor ons is. Dat wij dat steeds meer vanaf dag één zullen doen. En daarom is het gewoon ook nog een groeiproces. Wij begonnen van: joh, god, er moet wat gebeuren in dat gebied, laten we maar eens beginnen met de gemeente er bij te halen en de provincie. Maar eh, overigens hebben wij nooit gezegd: joh, die groenpartijen of die bewonerspartijen mogen er niet bij. Want we weten ook: als je ze er niet bij betreft, kom je ze later wel weer tegen. Dus kan je beter ze in een vroeg stadium er wel bij betrekken.

En deze medewerker vindt zelfs dat zijn organisatie de communicatie met burgers beter organiseert dan de overheden in het gebied:

Nou het grote verschil is dat we nog heel vaak zien dat heel veel ambtenaren, met name ambtenaren, dat ze moeite hebben om zich te verplaatsen in de burger, dus voor wie ze het eigenlijk moeten doen. En wij zijn natuurlijk echt een ledenorganisatie. Dus wij zijn hier getraind om te denken in de wensen van de burgers. De mensen die daar wonen, werken, recreëren. En dat verschaft toch regelmatig nieuwe inzichten. [...] Hier in [de regio] is ook een heel proces gaande, [project X], ik weet niet of je dat wat zegt. Dat is niet zozeer planologisch, maar verkeerskundig. Daar zijn allerlei bereikbaarheidsproblemen natuurlijk in de regio. En dat heeft ook te maken met de dichtheid van overheden hier in de regio. En onduidelijkheid wie waarvoor verantwoordelijk is. En daar is ook een heel proces voor opgetuigd. En daarin speelt [onze organisatie] vooral een rol als intermediair naar de weggebruikers toe. We doen allerlei onderzoeken, we hebben allerlei bijeenkomsten met onze leden die weggebruikers zijn. En proberen dan allemaal dingen op tafel te krijgen. Dingen die onze weggebruikers, die onze leden hier, of dat nu fietsers

<sup>100</sup> Hij is niet de enige: toen mevrouw Maij-Weggen, als minister van Verkeer en Waterstaat, in 1991 als advies kreeg de eerste nota voor de HSL-Zuid opnieuw aan inspraak te onderwerpen, schreef ze als reactie daarop: “Ik krijg de indruk dat hier met vereende krachten zand in de machinerie wordt gestrooid.”

of OV-gebruikers of automobilisten, wat bij hen leeft en wat zij graag veranderd zouden zien. Dus we spelen een soort intermediaire rol. Dat wordt door de overheden hier ook zeer op prijs gesteld, omdat in het algemeen, dat is toch een algemeen probleem dat het vertrouwen in de overheid bij heel veel burgers niet zo groot is.

Vanuit hun professionele rolopvatting hebben deze respondenten veel kritiek op interactief beleid. Tegelijkertijd gebruiken ze het jargon van interactief beleid echter ook in positieve en normatieve zin, om hun eigen manier van participeren en hun alternatieven voor de regionale planvorming in de zuidelijke Randstad onder woorden te brengen.

### *Besluit*

Voor verschillende participanten gingen verschillende prikkels uit van het verhaal van de HSL-Zuid. Met hun uiteenlopende perspectieven vertellen ze uiteenlopende verhalen over de gebeurtenissen in de zuidelijke Randstad. Samen spreidden ze een verscheidenheid aan werkwijzen ten toon, een verscheidenheid aan strategieën, en een verscheidenheid aan identiteiten in de publieke sfeer. Ingenieurs, bewonersgroepen en hun leden, en maatschappelijke organisaties en hun medewerkers gaven zo elk op een specifieke manier uitvoering aan hun rol als participant. Maar welke invulling ze er ook aan gaven, de rol van participant was altijd conditionerend: hij verschaftte hen enerzijds de mogelijkheid om als burger te participeren, maar legde daaraan anderzijds beperkingen op. De specifieke combinatie van mogelijkheden en beperkingen maakte dat de participanten op voor hen kenmerkende wijzen zijn omgegaan met de problemen en obstakels die ze tegenkwamen. Wanneer ingenieurs in kritieke situaties kwamen, probeerden ze hun argumenten nog beter te verwoorden en onderbouwen. Leden van bewonersgroepen trachtten bij problemen hun lokale of regionale belang nog beter te organiseren. De medewerkers van maatschappelijke organisaties waren doorgaans het meest gericht op het versterken van hun professionaliteit, wat onder meer inhield dat ze hun externe communicatie en onderlinge samenwerking probeerden te verbeteren. De paragrafen hieronder vertellen hoe hun verhalen verder gingen. Paragraaf 7.4 gaat over de activiteiten van de usual suspects, 7.5 over het handelen van de bewoners. In paragraaf 7.6.1 en 7.7 komen de ingenieurs nog kort aan bod.

## **7.4 Hoe de usual suspects ‘ontwikkelingsplanologie’ in de praktijk brachten**

*De mens - ik herhaal het nog een keer - is het meest berekenbaar wanneer hij pragmatisch handelt. Wanneer hij speelt.*

Juli Zeh - Speeldrift (2005: 441)

Deze paragraaf vertelt onder meer hoe de usual suspects hun professionaliseringsproject hebben verweven met hun pleidooi voor wat zij ‘ontwikkelingsplanologie’ noemen. In de loop van de tijd namen de maatschappelijke organisaties in de zuidelijke Randstad deel aan een groot aantal samenwerkingsprojecten in de regionale planning. Die projecten gebruikten ze enerzijds om hun ideeën over ontwikkelingsplanologie te verwezenlijken en anderzijds om hun professionele rolopvatting te oefenen.

### 7.4.1 Een planologische, procesmatige blik als voorwaarde voor samenwerking

Het professionaliseringsproject van de ‘usual suspects’ komt niet alleen voort uit de brede maatschappelijke lobby tegen de hogesnelheidslijn door het Groene Hart. Als de medewerkers niet al eerder oog hadden gehad voor de ruimtelijke aspecten van de belangen die zij vertegenwoordigden, was het waarschijnlijk veel moeilijker geweest de brede maatschappelijke coalitie te smeden. Dat ruimtelijke perspectief hebben de organisaties namelijk niet altijd gehad. Deze medewerker vertelt dat hij zelf een planologische manier van kijken introduceerde bij zijn organisatie:

[...] als er een brief binnenkwam, of het nou over ruimtelijke ordening ging of over de winkelsluitingstijdenwet of weet ik wat, dan moest er een antwoord op geschreven worden, en dat werd afgevinkt. Probleem opgelost. Maar, probleem helemaal niet opgelost, dus ik heb toen een ehm, meerjarig beleidsprogramma geschreven [...], uiteindelijk is dat geresulteerd in ons eerste ruimtelijk-economisch ontwikkelingsmodel, dat is in 1992 geweest.

Dat model, bestaande uit een kaart met concrete projectvoorstellen, bleek een effectief instrument in de belangenbehartiging:

We hebben nu maar een derde druk gemaakt, want er wordt nog steeds naar gevraagd. En het wordt ook gebruikt. We vinden passages terug in rijksnota's, we vinden passages terug in provinciale nota's, stadsgewestelijke nota's, en er is ook beleid op gebaseerd.

Andere organisaties namen soortgelijke initiatieven.

Een paar jaar later konden de organisaties uit de brede maatschappelijke coalitie elkaar daardoor makkelijk vinden op het vlak van ruimtelijke planvorming. Dat is waarschijnlijk niet toevallig. De planologische manier van kijken naar de Randstad bood hen een praktisch kader voor ruil, compromis en verzoening tussen tegenstrijdige belangen (Van de Grondelle 1998: 220):

Het palet van meningen bleek twee gezamenlijke elementen te bevatten: door of langs Den Haag met in ieder geval een station, en niet door het Groene Hart. Als grootste gemeene deler kwam er dus een ‘bundeling’ uit de bus. In vakjargon werd dit beschreven als ‘de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van de Randstad.’ Hoewel binnen deze gezamenlijkheid aanvankelijk nog verschillende accenten werden gelegd, bleek dit samenstel van argumenten een interessant geheel op te leveren. De gezamenlijke nadruk op het ruimtelijk-economische aspect - ook door organisaties die daar vaak minder de nadruk op legden - leidde tot een sterke argumentatie.

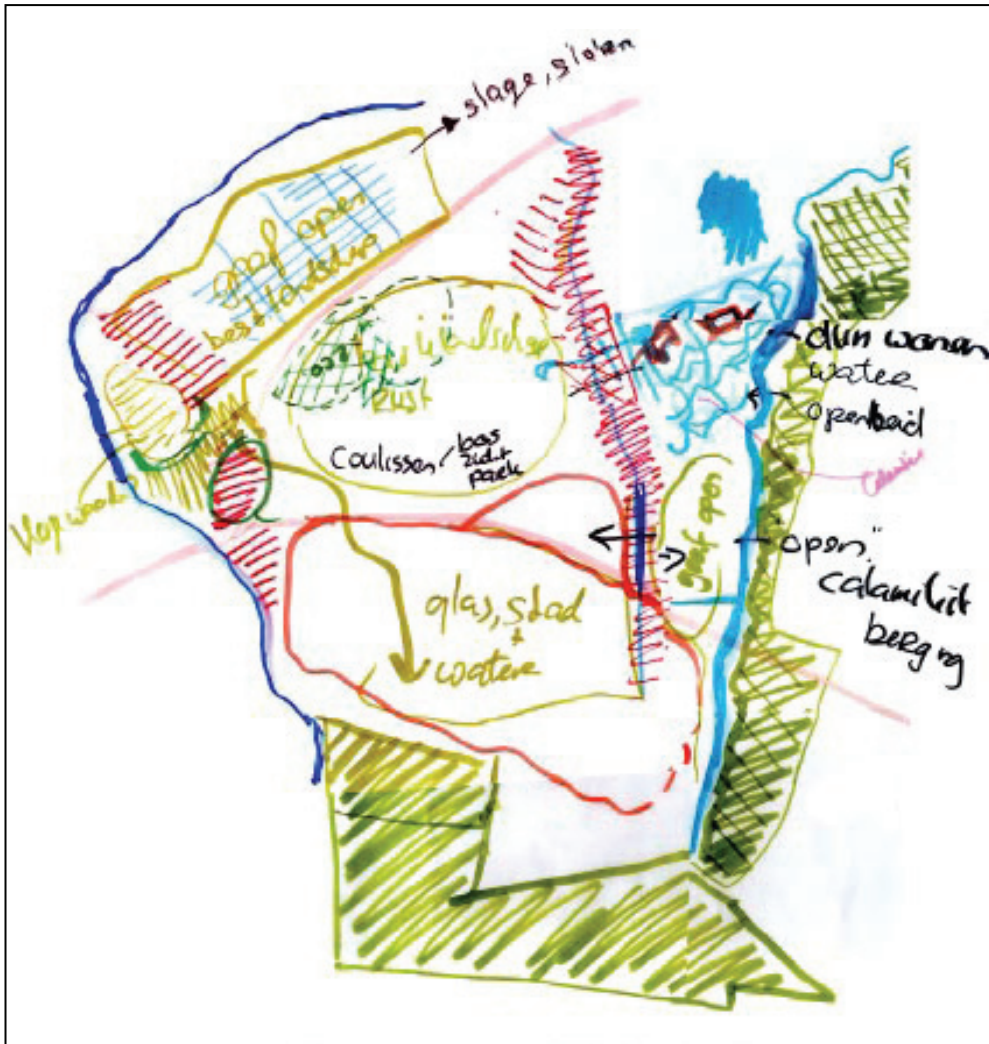
Planologisch denken en werken wordt gezien als een voorwaarde voor samenwerking tussen de usual suspects en als een essentieel element van de professionele rolopvatting:

Dus NEPROM die snapt dat haarfijn. Die snapt precies dat ze niet alleen maar moeten pleiten voor volbouwen, maar dat ze juist met de groene tint en de groene goedkeuring ontzettend veel meer gebouwd krijgen. En hun achterban snapt dat niet altijd, dus ze moeten op eieren lopen. Maar zo'n, de boeren, die snappen dat niet. En zo langzamerhand krijg je, dat alle partijen, zo'n beetje, vrij snel met elkaar een nieuwe kaart van het Groene Hart zouden kunnen tekenen en een nieuw landjepik zouden kunnen doen, maar die boeren dus niet. En de vraag is van, hoe zorg je dat je die boeren meekrijgt, dat die in dit proces ook eens een kaart op tafel gaan leggen. En misschien niet publiekelijk, maar wel als partijen onderling.

Met hun planologische oriëntatie leerden de medewerkers tevens op een meer procesmatige manier naar belangenbehartiging te kijken:

Nou ja, met twee stapjes vooruit en twee achteruit wel professioneler worden, en inhoudelijker. En minder emotioneel en rationeler. Dat is een goede zaak. [...] Op een gegeven moment gaat men inzien dat je beter op, ja, hoe zeg je dat, wat je gemeenschappelijk hebt, op dingen waar draagvlak uiteindelijk op gaat komen, om daar achteraan te gaan rennen, dan een onhaalbaar iets dat nauwelijks draagvlak heeft.

Afbeelding 7.1 Schets 'Verdund wonen' voor het project Zuidplaspolder. Bron: Vereniging Deltametropool - Zuidplaspolder, Schetsatelier 22 februari 2001



## 7.4.2 Flexibilisering van organisatie en personeel

Deze perspectiefverandering, van vaste belangen op verschillende beleidsterreinen naar doorgaande processen in een ruimtelijk integratiekader, is onderdeel van het professionaliseringsproject bij de maatschappelijke organisaties. Dat project verloopt niet vanzelf, en is in de zuidelijke Randstad zeker nog niet afgerond. Voor deze lobbyist is het bewerken van collega's soms net zo belangrijk als het onderhouden van zijn externe relaties:

Wij willen gewoon aan de slag, met publiciteit, en wij vinden dat de afdeling communicatie ons daarbij kan helpen. [...] dat is dus gewoon al lastig. Zij denken op dit moment gewoon echt alleen in ledenwerving, ledenservice, campagnes, fondsenwerving, en helemaal niet in beleidscommunicatie. Laat staan in de combinatie van beleidscommunicatie en marketingcommunicatie. [...] In sommige fasen is 50 procent van het werk dat je intern de boel bij elkaar houdt. Dat je zorgt dat de mensen aangehaakt blijven, het blijven snappen en dezelfde koers op gaan en dat je intern geen problemen krijgt. Dat kost ontzettend veel tijd en aandacht.

Niet alleen de medewerkers zelf bewerkten hun collega's. Vooral leidinggevenden speelden een belangrijke rol bij het doorvoeren van de procesmatige blik op participatie aan ruimtelijke planvorming. Directeuren deden dat bijvoorbeeld met behulp van reorganisaties en gericht personeelsbeleid, zo vertelt deze medewerker:

De directeur van deze afdeling, en een aantal mensen om hem heen. Maar hij is daar de grote roerganger in geweest. Ook mensen als ik hebben daar een bijdrage aan geleverd. Ja, dus wat, in, in organisatiekundige termen wordt wel eens gezegd dat deze, deze afdeling eigenlijk is gekanteld. De managementstructuur is ook veranderd. Drie of vier vakafdelingen met een eigen baas, en de bazen vormen het managementteam. [...] De mensen die daar zitten, hebben de hiërarchische verantwoordelijkheid. De programmamanagers, we hebben zo'n vier of vijf programmamanagers, daar ben ik er dus één van, zijn ... vormen de laag daarnaast. Die dus inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de programma's. Alleen we hebben niet de hiërarchische bevoegdheid over onze mensen, we kopen als het ware onze mensen in bij de uitzendpakkbazen, bij het MT. Dat betekent dat de mensen die hier werken, de mensen die we ook de afgelopen jaren hier hebben aangehouden, niet zo zeer mensen zijn die, het is handig als mensen een beetje verstand van zaken hebben, maar vooral mensen die verstand hebben van eh, beïnvloeden, van belangenbehartiging. Die weten hoe, wat er in de omgeving gebeurt, hoe het spelletje gespeeld wordt. [...] De een lukt dat beter dan de ander ... en er zijn ook mensen die de veranderingen die wij de afgelopen jaren hebben doorgemaakt, ja, die het niet in zich hebben om daar in mee te gaan. Dat zijn of vakmensen, die over het algemeen toch ook al óf binnenkort óf de afgelopen jaren met de VUT zijn gegaan. Of dat zijn mensen van wie we zeggen, nou ... we accepteren dat ze vooral heel veel kennis van zaken hebben op een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld verkeersveiligheid. Dan accepteren we dat gewoon. Maar van de kern van de mensen hier wordt gevraagd, dat ze dus vooral belangenbehartigers zijn. En kennis kun je ook inhuren.

Bij deze organisatie werd niet alleen het perspectief op participatie en planning meer procesgericht. De "kanteling" hield tevens in dat men de taken van het personeel meer als onderdelen van doorgaande processen ging beschouwen. De medewerkers moesten flexibel inzetbaar worden, en de buitenmuren van de organisatie werden minder hard gemaakt: "kennis kun je ook inhuren".

Een andere medewerker vertelt hoe een eerdere directeur zijn personeel niet reorganiseerde, maar probeerde hen te leren vanuit een procesmatig perspectief te kijken, bijvoorbeeld door middel van cursussen. En concrete planprojecten zijn plaatsen om daarmee te oefenen:

Maar onder [directeur X] is er ineens een nieuwe move gemaakt, en kwam dit soort processen, kwamen ineens in beeld. En [hij] was juist iemand die dit soort projecten opstartte, die heeft zo'n Tweede Maasvlakte - het integratiebeleid ervan -, en de A4 Midden-Delfland. En Schieveen, heeft hij ook een belangrijke rol in gespeeld, om dat op te starten. En hij heeft ook eh, ja, een soort methodiek die hij uitvent van eh, ontwikkelingsplanning wordt het dan genoemd, maar hij noemt het dan anders. [...] En daar heb je ook instituten voor in Amerika en met wat Nederlandse adepten en daar kun je dus cursussen in volgen. En dat is voor [onze organisatie] ... er zijn altijd wel één of twee mensen van [ons] die elk jaar zo'n cursus van een week in Zeist hier volgen. {I: Heb jij hem ook gedaan?} Ik heb hem ook gedaan, ja. En dat is wel leuk hoor. Is echt wel leuk.

Op die cursus leerde de respondent om op een andere manier naar samenwerking te kijken:

Het zijn geen wereldschokkende dingen. Maar de combinatie en de manier waarop ze dat samenvoegen, leidt tot een soort aanpak van problemen, en een aanpak samen met anderen om ... die nogal resultaatgericht is en ook blijkbaar in nogal lastige, complexe omstandigheden tot oplossingen komt. En wat je daar gewoon doet is: ja, je hebt een probleem met zijn allen. En eigenlijk de belangrijkste mantra van die cursussen, van dat, van die manier van werken is van: concentreer je op de belangen, en niet op de posities, niet op de standpunten. Dus laat die standpunten liggen en blijf daar uit, en verken met elkaar, en dat kun je op ontzettend veel manieren doen, maar doe dat op een slimme manier. Daar hebben ze dus allemaal tips en trucs voor ... reiken ze aan, tips en trucs. En dat zijn eigenlijk hele logische en voor de hand liggende dingen, die iemand in een functie zoals ik allemaal wel een keer tegenkomt of gebruikt of kent. [...] Vertrouwen, vertrouwen is een ander sleutelwoord. Werk daaraan. Maar met name, kijk naar: wat zijn de belangen en wat heeft iemand nodig? En dan gewoon kijken hoe je dat kunt realiseren zonder je eigen belangen uit het oog te verliezen. En denk dan mee met de ander en zorg dat de ander bereid is met jou mee te denken.

Ook bij andere organisaties is het procesmatige perspectief met behulp van onder andere cursussen en voorlichting onder de aandacht van de medewerkers gebracht.

### 7.4.3 Afstand van het eigen belang

Het bovenstaande citaat laat zien dat medewerkers en organisaties die leerden processen waar te nemen, daarbij onder meer leerden hun eigen standpunten en die van anderen los te laten. Ze hielden oog op ieders belangen, door die van wat meer afstand te bekijken. Ook het belang van hun eigen organisatie gingen ze wat afstandelijker beschouwen:

Sommige mensen dachten: die milieubeweging gaat het Tweede Maasvlakteproject tegenhouden. Maar wij dachten: is dat wel zo slim? Want die haven is dan wel geen motor; dat is onzin. Dat kun je hier wel roepen, maar de economie in Duitsland is een motor, en als die groeit dan gaan die havenkranen bewegen. Niet dat wij hier meer kranen neerzetten, en dat dan de economie gaat groeien. Zo werkt dat niet. Dat kunnen ze hier wel verzinnen, maar dat is natuurlijk niet zo. Maar wat betekent dat dan? Als je dus zegt van: nou Rotterdam mag even niet meer [groeien], dan gaan die bootjes gewoon ergens anders naartoe. Want kennelijk is er een economie die draait, en die goederenstromen nodig heeft. En als je vanuit milieuoogpunt daarnaar kijkt, zeker toen ... Toen dachten wij nog

dat schepen schoner waren, dat zijn ze niet. [...] En personenwagens, dat moest eigenlijk, durfde ook eigenlijk niemand in te rijden. Alleen [een ex-collega], die reed wel in een auto. Die zei: ja, ik ben medewerker verkeer, en anders dan eh ... Hahaha, maar verder reed er niemand een auto bij ons. Dat is niet meer zo, maar dat was dus zo. Dus we hielden daar zo'n beetje aan vast. Dat was het idee van ... 'modal shift', heette dat dan. Dat was een beetje het idee van verandering van [vervoers]modaliteit. Maar als je vanuit de die redenatie dacht, als je dan ging kijken naar de kust van Noord West-Europa, van: wat is nou een goeie plek voor een duurzame haven? Gegeven de mogelijkheden voor 'short sea', dus makkelijke zeegang, weinig last van getijden verschillen, last van gevaarlijke stromen, schitterende waterontsluiting ver het achterland in, een beetje stroming want dat maakt toch uit, noem maar op. Dan is er eigenlijk maar één plek, en dat is Rotterdam.

Om een lang verhaal kort te maken: een professionele rolinvulling vraagt van participanten dat ze beroepsmatig enige afstand kunnen nemen van het belang waar ze voor staan. Dat levert nog een belangrijk voordeel op voor wie effectief wil zijn in de publieke sfeer:

Heel belangrijk is dat je zelf duidelijk voor ogen hebt wat je eigen belangen zijn. Misschien is dat nog wel het allerbelangrijkste. En de meeste mensen hebben dat niet, die hebben het wel ongeveer voor ogen, van: ja, dat ... Maar niet concreet genoeg. Het is, en het is ze ook onvoldoende bekend wat de tegenpartijen zouden willen, en hoe je daarin kunt opereren, met wat voor argumenten je wel en niet moet omgaan, dus in die voorbereiding wordt heel veel gemist.

Een procesmatige blik geeft een preciezer, objectiever beeld van de eigen positie; wie afstand neemt van zijn belang, kan het beter waarnemen.

Autorijsden werd gaandeweg acceptabel voor de medewerkers van bovenstaande milieuoorganisatie; de persoonlijke betrokkenheid bij het belang van de organisatie nam af. Deze respondent stemt volledig in met dit aspect van professionaliteit:

Kijk, wat ook zo is, bij die professionele partijen: uiteindelijk is het je werk. En ik vind het hartstikke belangrijk, hoor, die Gnephoek, maar ehm, ja, god, als hij er niet komt [...] dan ga ik niet wakker liggen. Mijn gezin, mijn kinderen, weet ik veel wat, het is allemaal belangrijker dan de Gnephoek. En ik vind het dus ook niet de moeite waard om in een vergadering ruzie te gaan zitten maken met een of andere groenjongen over 'en die breedbekkikker!', en dat ik zeg: 'nee, het bedrijfsleven!' Voorheen gebeurde dat bijna, hè, dat het een soort persoonlijk opgevat werd [...]. Maar ja, ik heb sowieso vanaf dag één gezegd van: het zit zo. Ik sta er overigens wel achter hoor, met mijn geweten, maar ga het nou niet allemaal in het persoonlijke trekken.

Juist vanwege het risico dat ook de persoonlijke afstand van participanten tot het belang groeit, wil één van de onderzochte maatschappelijke organisaties in de zuidelijke Randstad met vrijwilligers blijven werken:

Ja, op zich... ja inderdaad, je moet toch gewoon een reiziger blijven. Dat is ook de reden waarom ook voor [onze organisatie] landelijk is gekozen om eigenlijk niet te professionaliseren.

Maar zelfs voor de vrijwilligers van deze organisatie is het soms moeilijk om geen afstand te nemen van het eigen belang van de organisatie:

[...] we zeggen dat ook altijd tegen elkaar dat we daarvoor moeten oppassen, maar bij andere afdelingen hebben wij dat wel eens meegemaakt, bij andere actievelingen. Van eh, ja, je protesteert bijvoorbeeld tegen een bepaalde vertrektijd van een bus die niet uitkomt, niet aansluit op een trein. En dan komt zo'n vervoerder met een verhaal van ja,



maar dat past zo in de omloop eh, dus eh, en als het niet uitkomt dan hebben we weer een bus extra nodig enzo. En dan moet je toch een neiging onderdrukken om daar begrip voor te tonen. En zeggen ‘nee, die reiziger mist steeds zijn trein, dus je moet daar een oplossing voor vinden. En al die technische zaken hebben we helemaal niks mee te maken.’ Eigenlijk. {I: Dus u moet een beetje afstand houden van het meedenken?} Ja, je moet een beetje afstand te houden van dat eh, je moet niet te veel met de vervoerders mee gaan denken. [...] Ja, omdat ook ja, vooral mensen die lang hè, sommige mensen zitten heel lang in [onze organisatie]. Je krijgt natuurlijk ook veel kennis van zaken en je krijgt dan toch de neiging daar als vervoerder ook te gaan denken, of te veel begrip te gaan tonen.

Op de vraag of hij verwacht dat zijn organisatie ooit wel met betaalde krachten gaat werken, antwoordt hij:

Ja, als [onze organisatie] veel groter zou worden, als we tien keer zo veel leden zouden hebben, of net zo veel leden als de ANWB ... je ontkomt er bijna dan niet aan om te professionaliseren. Alhoewel, je zou ook zeggen ja, als je zo groot bent kan je meer vrijwilligers krijgen dus dan zou je er toch misschien ervoor moeten kiezen om dan toch op zo’n manier te blijven doen. [...] Misschien om juist, om een beetje te voorkomen dat je, hoe heet dat, geïnstitutionaliseerd wordt, dat je ingekapseld wordt.

#### 7.4.4 Belangenbehartiging met hulpbronnen

De organisaties die kozen voor wat ze een professionele aanpak noemen, wilden omwille van hun effectiviteit en flexibiliteit juist niet afhankelijk zijn van vrijwilligers. Ze moesten daarom wel werken met betaalde krachten. Daarvoor hadden ze geld, en dus inkomstenbronnen nodig. Organisaties met geld kunnen hun participantenrol makkelijker professioneel invullen:

Wij kunnen ook wel deze rol spelen, omdat we niet zo’n groot geldprobleem hebben. Kijk, elke onderneming is verplicht om aan [ons] te betalen. En ehm, dat maakt ook dat wij geld kunnen vrijmaken voor regiostimulering.<sup>101</sup> Dat is ook de taak, we moeten het ook doen, maar daardoor kunnen we gewoon structureel in dit kantoor twee of drie mensen actief hebben om dat uit te voeren. Het zijn echt, ik ben dan zeg maar 60 tot 70 procent fte, dan hebben we er eentje volledig. En een aantal medewerkers proberen we steeds meer, die eigenlijk voorlichting doen ... - er is een soort grijs vlak tussen voorlichting en regiostimulering -, iets meer regiostimulering te laten doen.

Ledenaantallen, projecten, publiciteit en goede contacten behoren tot de belangrijkste externe hulpbronnen van de meeste maatschappelijke organisaties. Dergelijke hulpbronnen genereren uiteindelijk de financiële middelen waar de organisaties op draaien. “Kennis kun je inhuren”, stelde iemand hierboven al. Dat wil niet zeggen dat de medewerkers geen aandacht besteden aan inhoudelijke kennis. Maar kennis, onderzoek en informatie zijn geen beperkende factoren voor de organisatie, in ieder geval niet zoals ze dat voor vrijwillige participanten zijn (zie 7.3.2).

<sup>101</sup> Regiostimulering is de term die men in deze organisatie gebruikt voor belangenbehartiging.

Afbeelding 7.2 Impressie van een infrastructureel plan door een belangenorganisatie uit de zuidelijke Randstad. Bron: VNO-NCW West - Platform, jg. 2, oktober 2006



Het optimaal combineren van hun schaarse hulpbronnen vergroot de effectiviteit van professionele participanten. Deze medewerker laat zien hoe de strategie van zijn organisatie met betrekking tot het Groene Hart wordt bepaald:

Als we het voortouw nemen, dan moeten we daar ook, dat moeten we waarmaken, dus tijd en energie in steken. Dat kost dus ook geld. Het levert wel meer de mogelijkheid op dat je altijd de woordvoerder bent, en dus zichtbaar. Mede namens anderen, dan sta je sterk. Maar [de afdeling] communicatie is daar niet van overtuigd, dus die werkt daar niet aan mee op het moment. Nou daar gaat dan die interne frictie over. En wij zeggen dan, we zeggen ook van: ja, het gaat ons niet om een campagne. Wij willen gewoon, wij willen meer communicatie over [onze organisatie] in het Groene Hart. Dat is ook goed voor de zichtbaarheid, dan gaat het helemaal niet om een campagne van vier jaar, of van een jaar, van bam, nu is het Groene Hart van [ons]. Maar je zorgt gewoon dat [onze organisatie] zichtbaar wordt in de krant, met alle energie en tijd die ze steekt in het Groene Hart. En dat tegelijkertijd zo, kunnen we dat op zo'n manier doen, dat dat gelinkt wordt aan de terreinen die we hebben. Want dat is onze core-business.

Wanneer het lukt om dat soort aspecten te verbinden in een concreet planproject, kan dat publiciteit opleveren, wat weer de basis kan zijn voor aanwas van het ledenbestand:

Daaruit is [project X] geboren. Dat zei van: we hebben al onze leden, het grootste deel van onze leden woont in de grote steden. Dus je moet ook zorgen dat je direct daar natuur hebt en zichtbaar bent. Nou, dat moet je dus doen door daar natuurgebieden te hebben.

Dit verhaal maakt duidelijk hoe afhankelijkheid van hulpbronnen het handelen van deze organisatie in de publieke sfeer nog meer het karakter heeft gegeven van een proces. In de manier waarop hier over de aanleg van natuurgebieden wordt gepraat, verschijnen ze bijna als een gedeelte van de cash flow van de organisatie. Wanneer deze zienswijze in extremo zou worden doorgevoerd, zou het verschil tussen hulpbronnen en belangen, tussen middelen en doelen steeds verder vervagen.

### 7.4.5 Ontwikkelingsplanologie: “Samen, Anders, Beter”

De professionalisering bleef niet beperkt tot de usual suspects zelf. Voor hun effectiviteit was het noodzakelijk dat ook de overheid meer zoals zij ging werken:

We merkten dat om onze inhoudelijke doelen te realiseren dat er ook bij de overheid wat moest veranderen. Dat het noodzakelijk was dat VROM en Verkeer en Waterstaat wat meer gingen samenwerken. Omdat we merkten dat er dus spoorlijnen en infrastructuur werden aangelegd door eh, wat we op zich wel, vanuit bereikbaarheidsperspectief wel konden pruimen, maar vanuit die andere invalshoeken absoluut niet. En dat kwam, doordat Verkeer en Waterstaat leiding was, en eigenlijk geen oog had voor andere werkvelden.

De organisaties trachtten hun nieuwe blik op de planning van Randstad en Groene Hart daarom niet alleen intern door te voeren. Ook in de richting van derden ondernamen medewerkers en directeuren pogingen hun procesgerichte perspectief te verspreiden.

Ex-ANWB directeur Nouwen gebruikte daarvoor aanvankelijk het begrip ‘het groene poldermodel’ (1999: 33):

De essentie van een groen poldermodel is dat de overheid/overheden samen met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties afspraken maken over de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de grotere ruimtelijke projecten. Ik ben ervan overtuigd dat, als maatschappelijke organisaties in de beginfase van het besluitvormingsproces over het HSL-tracé nadrukkelijker en serieuzer betrokken waren geweest bij de doelformulering, het proces heel anders zou zijn verlopen. Dan was ongetwijfeld het gevoel ontstaan, dat er gezamenlijk een klus te klaren was. De finale van het besluitvormingsproces had dan niet of veel minder het karakter van een strijdtoneel gehad. [...] Een offensief, ontwikkelingsgericht ruimtelijk beleid is nodig, waarbij projecten in relatie tot elkaar worden gebracht, en waarbij de overheid, private partijen en maatschappelijke organisaties samen de koers uitzetten en verplichtingen aangaan.

Gedurende enkele jaren kristalliseerden deze ideeën over een groen poldermodel uit tot een gezamenlijk pleidooi van de maatschappelijke organisaties voor ‘ontwikkelingsplanologie’. In 2001 bracht de ANWB, samen met enkele andere organisaties, het pamflet “Samen, Anders, Beter” uit (ANWB et al. 2001). Opnieuw diende het verhaal van de HSL-Zuid als afschrikwekkend voorbeeld, zo vertelde een respondent:

We hebben toen zelfs daarna gezegd: dat kost een miljard deze tunnel, een miljard gulden destijds, 800, 900 miljoen. Laten we dan kijken, nou goed, als het dan toch door het Groene Hart moet, laat het dan op maaiveld[niveau] doen, op poten, mooi inrichten. Laten we die 800 miljoen besteden aan het mooi inrichten. [...] Dat heeft toen allemaal er toe geleid dat wij samen met VNO-NCW, Natuurmonumenten en met destijds AVVB,

dat heet nu Bouwend Nederland, dat deze vier organisaties het initiatief hebben genomen, om te zeggen van: nou, heel de besluitvorming over ruimtelijke processen die moet anders. En daaruit is eh, het initiatief Samen, Anders, Beter ontstaan.

Met Samen, Anders, Beter hadden de organisaties hun gezamenlijke visie op ruimtelijke planvorming op officiële wijze publiek gemaakt. Ontwikkelingsplanologie werd hun devies.

Ook planologen publiceerden over ontwikkelingsplanologie als een vernieuwing van de bestaande planologische aanpak, die ze karakteriseerden als “de traditionele ‘toelatingsplanologie’” (De Roo 2004, zie ook Dammers et al. 2003):

Het bestuurlijke landschap, gericht op onze fysieke leefomgeving, verandert zichtbaar en snel. Ontwikkelingen die de laatste tijd worden gevangen met het begrip ‘ontwikkelingsplanologie’ worden naast, ter aanvulling of ter vervanging van de traditionele ‘toelatingsplanologie’ geïntroduceerd. Het gaat dan om een decentrale planologische aanpak, die situatiespecifiek en gebiedsgericht is, waarbij sprake is van saldo-doelstellingen, en waarbij gedeelde verantwoordelijkheid borg moet staan voor vergroting van een lokaal of regionaal draagvlak. Deze zogenaamde ‘ontwikkelingsplanologie’ is voortgekomen uit een behoefte aan situatiespecifiek beleid.

Vanuit overheidsperspectief is ontwikkelingsplanologie een bestuurlijke vernieuwing; een meer integraal, situatiespecifiek en gebiedsgericht beleid, gecombineerd met een verbetering van “de interne interactie en de externe communicatie” (De Roo 2004). Een respondent omschreef in meer dagelijks taalgebruik wat ontwikkelingsplanologie betekende voor zijn organisatie:

Dat is dan ontwikkelingsplanologie, om het zeg maar integraal te benaderen. En ook financieel integraal te kijken: dat de plussen die je ergens uit kan halen, een flinke woonwijk, daar kan je... om die in samenhang te brengen met de minnen die in zo'n gebied zitten. Herstructureren van een bedrijfsterrein of een groot groengebied wat gefinancierd moet worden. En dat maakt dus ook dat je vriendjes wordt met de Zuid-Hollandse Milieufederatie, want wij kunnen daar goed mee opschieten. Omdat wij met hun overeenkomen van: als jullie ons bedrijfsterreinen gunnen, dan zijn wij bereid om daar winsten van af te dragen en in groen te stoppen. We zien namelijk groen ook wel als belang voor vestigingsmilieu, enzovoort.

Met zijn multipele betekenissen en talrijke aspecten was ontwikkelingsplanologie vooralsnog een “vaag begrip” (Dammers et al. 2004: 22):

Die vaagheid heeft echter ook voordelen. Het begrip is flexibel en kan daardoor als katalysator dienen om verschillende partijen op één lijn te krijgen [...]. Bovendien biedt de vaagheid de mogelijkheid het begrip in de praktijk al doende in te vullen en uit te werken.

Net als in pleidooien voor interactief beleid was het beeld van wat men niet wil - de ‘traditionele’ manier van sturen - veel eenduidiger dan het beeld van het ‘nieuwe’ alternatief.

Zo was het slechte imago van de overheid een dankbaar beeld om ontwikkelingsplanologie tegen af te zetten. Vooral het rijk moest het ontgelden in de verhalen van medewerkers:

Pronk had plannen die de natuurbeweging niet aanstonden en ons ook niet. En niets is zo goed als een gemeenschappelijke vijand. {I: En die plannen die waren in het kader van de Vijfde Nota?} Ja. Dus: het Rijk in de hoofdrol. Het Rijk bepaalt. Dat was de eerste officieuze houtskoolschets. En die lekt altijd uit, zoals alles in Den Haag, dus zij hadden

hem gezien, en wij hadden hem gezien. En wij hadden gedacht: dit wordt helemaal niks, en dat hadden zij ook gedacht, en wij zaten vast en zij zaten vast. En op een gegeven moment was het idee ontstaan van: goh, kunnen wij dan niet een alternatief gaan schrijven? En zo is eigenlijk dat contact een beetje ontstaan. [...] En toen kwamen we al vrij snel tot de conclusie, dat als je van alles vanuit Den Haag oplegt, dat dat helemaal niet recht doet aan de situatie in Noord-Nederland, want Friesland is compleet anders dan Rotterdam en omstreken. En zo is eigenlijk dat interactieve en dat hele ontwikkelingsplanologie-idee ontstaan. Dat hebben we niet zelf verzonnen, de WRR heeft daar ook al een rapport over geschreven, maar toen is wel dat idee ontstaan om dat te gaan omarmen en het uit te werken.

Maar ook op lokale overheden en bestuurders hadden ze veel kritiek.<sup>102</sup>

We hebben toen een aantal pilots gedaan. We hebben, één, dat ging in de Leidse regio, tussen Leiden en Alphen aan de Rijn. Toen hebben we gemerkt, dat wisten we eigenlijk wel, maar dat hebben we nog eens bevestigd gekregen, dat gemeenten met de rug naar elkaar toestaan. Dat veel gemeenten, veel gemeentelijke bestuurders vooral oog hebben voor de problematiek binnen hun eigen grenzen. Maar als je serieus, dat was ook ons inhoudelijke belang, dat als je dus een bereikbaarheidsprobleem of een recreatief probleem wil oplossen, moet je dat bovengemeentelijk doen, bovenregionaal doen.

Ontwikkelingsplanologie betekende een andere rol voor overheden. Het Rijk zou minder moeten dirigeren, en meer moeten participeren. Gemeenten moesten beter gaan samenwerken en afstand nemen van hun lokale belang.

Het pleidooi van de organisaties voor flexibiliteit, integraliteit en samenwerking hield overigens niet in dat ze wilden dat de overheid zou terugtreden of alleen nog maar zou regisseren of 'faciliteren'. Bestuurders moesten juist meer als belanghebbende participant optreden:

Ruimtelijke ordening is een beetje een machtsstrijd, als je daar geen inzicht in hebt [gaat het mis]. De overheid is ook maar een log lichaam, een grijze muis. Het moet minder een grijze muis zijn, een bestuurder met profiel. Bijvoorbeeld gedeputeerde Asje van Dijk bij het project Zuidplaspolder. Die heeft veel profiel, als je het daar niet mee eens bent, kun je tegen zijn. Probleem is als je de vraag hebt: wie is nou die overheid? Dan worden verdedigingswerken opgetrokken.

De medewerkers van maatschappelijke organisaties eisten daarom juist ook van overheidsfunctionarissen een coöperatieve, flexibele, procesgerichte houding. Een van de respondenten zei waardierend:

Alders was een natuurlijke procesman. Die surfte op de golven van beleid.

Veel respondenten roemen het leiderschap van voormalig Zuid-Hollands gedeputeerde Norder bij het Integraal Ontwikkelingsplan Delft-Schiedam:

Door al die partijen dus bij elkaar te brengen. Hij heeft een theater in Vlaardingen gehuurd en daar heeft hij alleen maar gezegd van: mensen, jullie mogen alle ideeën spuien, we luisteren overal naar, we gaan proberen een goed geheel te maken, integraal ontwikkelingsplan. Eén ding wil ik niet horen, dat die weg er niet moet komen, want die weg moet er komen. Dat is het uitgangspunt. En wie het er niet mee eens is, die kan nu mo-

<sup>102</sup> Deze kritiek had misschien geen betrekking op de grotere gemeenten in de Randstad. Verzameld in hun 'Vereniging Deltametropool', pleitten die namelijk in diezelfde periode voor een vergelijkbare omslag in de planologie als de usual suspects. In totaal heeft Deltametropool enkele tientallen leden. Behalve gemeenten zijn ook waterschappen en de bekende, grote maatschappelijke organisaties aangesloten (Wolfram 2003: 118, [www.deltametropool.nl](http://www.deltametropool.nl)).

ven. Dat geluid wil ik niet horen, ik wil wel horen, hoe je hem het liefst ingepast wil hebben, wat de mooiste oplossing zou zijn, wat je zou kunnen doen ermee om al die kosten te kunnen financieren.

Ongeveer een jaar later, in oktober 2001, was Plan Norder klaar, ondertekend door de maatschappelijke organisaties en overheden in en om het gebied, en aangeboden aan de minister (Provincie Zuid-Holland 2001, Steekelenburg 2002a: 16). Zo kwam er weer beweging in de volledig gestagneerde besluitvorming over de rijksweg A4 door Midden-Delfland (Van der Arend et al. 2002, Esselbrugge 2003b: 300).

Omgekeerd krijgen andere bestuurders dan ook kritiek vanwege hun gebrek aan kracht:

Leny Dwarshuis is de officiële voorzitter namens de drie provincies. Die trekken het project nu, het moet een uitvoeringsprogramma worden. Je ziet dat meneer Lokker van Utrecht, die heeft eigenlijk een beetje het initiatief. Dat is een gedeputeerde uit Utrecht. Dus die stuurt het sterkst. Van de Sar en Poelman fungeren op de achtergrond, en hebben wel hun mond vol, maar doen ... die zijn eigenlijk te slap, te zwak. Dan krijg je dat de minister van LNV officieel namens het Rijk het hele project trekt. En er lopen ook weer allerlei dingen dwars doorheen. De Oude Rijnzone, allemaal andere grote projecten. De Ronde Venen, Krimpen aan de Waard, waterdiscussies, dus het is ook supercomplex. Maar je ziet dat daar een goede trekker ontbreekt, vind ik. Leny Dwarshuis heeft niet die manier van werken in de vingers zoals Norder dat had.

Wanneer een project niet gesteund wordt door bestuurders die zich publiekelijk sterk willen, kunnen en durven maken voor het project of een bepaalde oplossing, resulteert dat volgens de respondenten in onduidelijke processen. Neutraliteit betekent dus duidelijk niet onzichtbaarheid:

Een ander soort neutraliteit. Het is nog meer een burgemeesterachtige kwaliteit dan een adviesachtige kwaliteit.

Projectleiders, voorzitters of procesmanagers van ruimtelijke planprojecten moeten in de ogen van de respondenten neutraal zijn, in die zin dat ze boven de partijen staan; als het kan inhoudelijk, maar zeker qua positie en gezag. Ze moeten de belangen van die partijen namelijk kunnen behartigen en veiligstellen bij topambtenaren en ministers.

In paragraaf 7.3.3 kwam al aan de orde dat ontwikkelingsplanologie voor de medewerkers niet hetzelfde is als interactief beleid. De reden daarvoor is precies dat gebrek aan duidelijkheid in de publieke sfeer. Juist omdat interactieve projecten vaak niet inzichtelijk voor hem waren, wees bijvoorbeeld deze respondent interactief beleid af:

Wat ik mis bij interactieve planvorming, is dat het niet persé leidt tot, niet een duidelijk proces is, wat leidt tot: wat zijn de belangen en welke doelen ga ik naartoe? Maar wat soms door een onduidelijke interactieve meningsvorming leidt tot een bepaalde uitkomst. En uit die onduidelijke meningsvorming, interactief, in ontzettend veel werkgroepjes, waar je de ene keer wel in zit, en de andere keer niet, een heel conglomeraat van overlegbijeekomsten en ateliers, en workshops, komt op een gegeven moment ergens iets naar boven. En ehm, dat geeft dus ook veel bestuurlijke vrijheid aan overheden om een bepaald doel naar boven te laten komen. Degene die al die dingen overziet, en overal [bijeekomsten] voorziet, die heeft het overzicht heel goed en kan daar ontzettend scherp in sturen. Bij wijze van spreken zonder dat iemand dat in de gaten heeft. Bij interactief beleid is dat een heel groot risico. Terwijl, en de transparantie is daar vaak, vind ik, ver in te zoeken. Wat zijn nou de duidelijke processtappen die je met elkaar doorloopt?

Deze respondent wees daarmee op het risico dat onduidelijke bestuurders de betrokkenheid van burgers kunnen misbruiken. De usual suspects denken dat het beter is,

wanneer zij zelf als intermediair functioneren tussen burgers en overheden (Nouwen 1999: 34). Zo organiseerde de Zuid-Hollandse Milieufederatie een workshop rond het project Zuidplaspolder, waar provincie en andere overheden een nieuwe stad willen laten verrijzen (Breuer 2002: 13):

De milieufederatie organiseerde op 8 maart een workshop in Zevenhuizen, om te horen wat er leeft onder lokale groepen en andere geïnteresseerde bewoners. Tijdens deze bijeenkomst werd met name aandacht gevraagd voor de unieke bodemopbouw in de omgeving van Moordrecht, het zogenaamde kattekleigebied.

De Milieufederatie wilde dus niet alleen de eigen achterban representeren in overleg met overheden, maar daarbij ook namens grotere groepen burgers kunnen spreken.

Het pleidooi voor een nieuw perspectief op planning was niet alleen aan overheden en bestuurders gericht. De organisaties probeerden tevens de eigen achterban in dat verhaal mee te nemen, om rolconflicten als gevolg van hun nieuwe, professionele rolopvatting zo veel mogelijk te ondervangen. Daarnaast wezen de medewerkers van maatschappelijke organisaties in de zuidelijke Randstad ook elkaar nog wel eens op het belang van professionaliteit en samenwerking. Tot slot verwachtte deze respondent, dat sommige bewonersgroepen ooit het licht zullen gaan zien:

Ik denk dat dat zelfs ook voor bewonersgroepen zal gaan gelden. Dat dat nu allemaal nog in de hele vrijwilligerssfeer, nou ja, amateuristische sfeer gaat. Maar ik kan me voorstellen dat er ja, professionele wijkverenigingen zouden komen. Dat er een vereniging van eigenaren in een wijk komt, ofzo. Van: als je hier komt wordt je verplicht lid van de Vereniging van Bewoners van [wijk X]. Ik noem maar wat. En dat je ehm, van tevoren een bepaalde afdracht hebt, en dat er één persoon namens jullie wijk met de gemeente meepraat over wat er ehm, nou ja, wat er in de wijk moet gebeuren. En ehm, dat dat ook geprofessionaliseerd zal worden. Dat inderdaad nog met goedwillende vrijwilligers, vutters of wat dan ook, die dat leuk vinden, maar ik kan me best voorstellen dat dat ook gaat evolueren tot professionele organisaties. En dan komen daar betaalde krachten. En daar kan je sowieso van verwachten dat die meer professionaliteit, meer kennis ... [...] Het zou zo maar kunnen over een jaar of tien.

In de ogen van deze medewerker is de professionele invulling van de participantenrol niet voorbehouden aan de usual suspects.

#### 7.4.6 De dubbele functie van regionale planprojecten

De maatschappelijke organisaties in de zuidelijke Randstad wilden hun pleidooi voor ontwikkelingsplanologie graag in praktijk brengen. Er waren al wel interactieve pilotprojecten gaande, zoals VERM en TOPS.<sup>103</sup> Daarin trachtte het Rijk in overleg met maatschappelijke organisaties en lagere overheden plannen te maken voor de toekomst van respectievelijk de Rotterdamse haven en Schiphol. Maar:

Het verschil is: dat is op Rijksniveau, hè? En het verschil hiermee is dat wij dit als sturingsmodel, of als werkmodel zien voor allerlei dingen in de regio, en op lokaal niveau. Dus inderdaad, op landelijk niveau is dat wel, ik denk ook dat dat een beetje de luiken heeft opgezet voor een manier van werken. Maar overleg is van alle tijden.

<sup>103</sup> Verkenning Ruimtetekort Rotterdam Mainport en Tijdelijk Overlegplatform Schiphol. Beide waren proefprojecten voor het Groene Poldermodel (Van der Arend en Glasbergen 2001).

Overleggen met de overheid deden de usual suspects inderdaad al langer. Nu wilden ze zelf een planproject beginnen, vanuit hun eigen visie:

Nou naar aanleiding van dat project Samen, Anders, Beter, hebben wij gezegd van: nou, je kan dat allemaal wel mooi opschrijven hier in Den Haag, maar je zou het ook ergens moeten toepassen. We hebben dat gedaan onder leiding van Riek Bakker, ik weet niet of je die kent? Die is van BVR. En toen hebben we gezegd: ja, we zouden eigenlijk ook ergens kijken, of je dat zou moeten toepassen. Maar we hebben natuurlijk als organisaties een gebrek aan middelen. Wij kunnen niet echt een heel projectbureau opzetten, en we hebben natuurlijk ook geen enkel gezag en bevoegdheid. Als, alleen al kijk hier eens naar. En toen hebben de gezamenlijke organisaties besloten, laten we het toepassen op Leiden, of het op Leiden zou werken. Omdat Leiden is een heel moeilijk gebied. Leiden heeft ruzie met al zijn buurgemeenten en die hebben ook allemaal met elkaar nog ruzie, en die willen allemaal andere dingen. Dus er komt daar heel moeilijk iets van de grond.

Het initiatief rond Leiden groeide uit tot een van de officiële proefprojecten voor ontwikkelingsplanologie van het ministerie van VROM: het project Transformatievisie Oude Rijnzone ([www.ouderijnzone.nl](http://www.ouderijnzone.nl)). Het project wordt geleid door de provincie Zuid-Holland.

De ideeën van de maatschappelijke organisaties konden al snel worden toegepast in een tweede concreet project, te weten de Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam (IODS). De usual suspects zien dat project als een directe reactie op de HSL-Zuid, met name op de gekkekoentunnel. Ze wilden voorkomen dat materiële infrastructuur en inpassingsmaatregelen opnieuw honderden miljoenen zouden kosten, die ook aan verbetering van de ruimtelijke inrichting van het gebied besteed zouden kunnen worden. Nu ging het niet om een spoorlijn door het Groene Hart, maar om een wegdeel van de A4 dat al sinds 1965 was gepland, dwars door Midden-Delfland, het laatste groene gebied tussen Rotterdam en Den Haag (Esselbrugge 2003b: 299). Projectleider van IODS was wederom de provincie Zuid-Holland (Van der Arend et al. 2002). Een respondent vertelde hoe dat zo gekomen was:

In [het Overlegorgaan Verkeersinfrastructuur] hebben wij het belang van die integrale benadering, hebben wij daar ingebracht. Daar ontstond, ja, daar is toen een beweging op gang gekomen, die inhield, dat men ook bij departementen begon in te zien, dat het alleen maar bekijken van verkeer en vervoer in dit soort complexe ... in dit soort gebieden, dat je het daar niet mee redt. Dat je dus echt oog moet hebben voor andere doelstellingen die daar leven. Het geluk is dat er toen ook, de provincie dat naar zich toe heeft getrokken. Er was toen een gedeputeerde, gedeputeerde Norder, die daar ook persoonlijk een punt van maakte, die dat een belangrijk dossier vond. Er is toen een heel proces op gang gekomen, met een stuurgroep en een klankbordgroep, dus hét overleg, overheden, met een, met als koers, gezamenlijke koers, de gebiedsgerichte aanpak. [...] Daar zijn toen verschillende varianten van ... ja, daar is eigenlijk het Plan Norder uit voort gekomen. Dat is een heel onderhandelingsproces geweest. Wat daar uiteindelijk uit voort is gekomen, is de verdiepte ligging [van de A4 door Midden-Delfland]. En het zorgen voor, ook het investeren in natuur, het landschap, het zorgen voor recreatieve dwarsverbindingen.

“Plan Norder” is het rapport ‘Kansen benutten, impasses doorbreken’, dat de provincie in oktober 2001 presenteerde (Provincie Zuid-Holland 2001). Het plan bestond uit een ruimtelijk plan voor Midden-Delfland, waarin de voorwaarden stonden aangegeven waaronder de A4 door het gebied kon worden aangelegd. Binnen een jaar nadat de minister van V&W de provincie de opdracht had gegeven om een kwaliteitsprogramma voor Midden-Delfland te maken, was Plan Norder samengesteld, door middel van een



interactief project. Daarin waren vooral de overheden en de grote maatschappelijke organisaties in het gebied goed vertegenwoordigd. Bewonersgroepen en individuele participanten hadden beduidend minder mogelijkheden om mee te praten (Van der Arend et al. 2002: 49).

Terwijl de provincie en de maatschappelijke organisaties elkaar vonden in Plan Norder, dreef het project juist een wig tussen sommige ingenieurs en bewonersgroepen enerzijds en de grote natuur- en milieuorganisaties anderzijds. In de jaren voor IODS, al vanaf de tijd dat de weg nog Rijksweg 19 heette, streed een aantal van de organisaties samen met bewoners tegen de aanleg van dit deel van A4. Gedurende IODS kwamen ze steeds vaker tegenover elkaar te staan. In 2002 schreven twee vrijwilligers van de Stichting Stop RW19 een ingezonden brief aan de Zuid-Hollandse Milieufederatie, onder de kop "ZHM koopt bij Norder knollen voor citroenen". Net als in de ruim 25 jaar daarvoor, volhardde deze Stichting in zijn standpunt: geen A4 tussen Delft en Schiedam. De briefschrijvers verweten de ZHM en de andere samenwerkende partijen, dat die verzuimden de nut- en noodzaakdiscussie te voeren over het zeven kilometer lange wegdeel van de A4 door Midden-Delfland (Tetteroo en Roos 2002: 17). In zijn reactie op de briefschrijvers pleitte de verantwoordelijk medewerker van de ZHM met milieu- en andere argumenten voor Plan Norder. Vervolgens sprak hij de leden van de Stichting Stop RW19 aan op hun eigen rolinvulling als participant (Steekelenburg 2002b: 17):

Tallose uren per jaar overleg ik met de werkgroep Stop RW19 over de inzet van de milieufederatie op dit dossier en al hun ideeën heb ik zo goed mogelijk ingebracht bij de totstandkoming van de twee genoemde bijlagen. Nooit echter heb ik argumenten vernomen waarom de in deze twee bijlagen gemaakte afspraken niet zouden deugen. Ook in deze ingezonden brief dragen zij die argumenten niet aan. Henk Tetteroo en Jeroen Roos hebben kennelijk geen vertrouwen in de persoon van gedeputeerde Marnix Norder. Dat is hun goed recht. Ook ikzelf beschik, ten opzichte van iedereen - ook tegenover de werkgroep Stop - over een gezonde dosis wantrouwen. Ik heb in de vorige Milieu Actief argumenten aangedragen waarom vasthouden aan Plan Norder op dit moment - in de huidige samenstelling van parlement en regering - essentieel is voor een kwaliteitsbesluit over de A4. Eerlijk gezegd denk ik dat diegenen die zich om Midden-Delfland bekommeren in hun handjes mogen knijpen dat Plan Norder - met zijn brede draagvlak, ondersteund door alle betrokken partijen - er lag, alvorens het huidige demissionaire kabinet aantrad.

De volhardende tegenstanders van de weg speelden nauwelijks een actieve rol in IODS. Over een andere burger (X), die zich als een ingenieur veel met het project bemoeide, zei een respondent:

[X] doet natuurlijk alles wat hij kan, met argumenten, met feiten, maar ook met stukken demagogie af en toe, om zijn gelijk te halen. En ik denk dat hij daar uiteindelijk geen succes mee heeft, maar het lukt hem wel om af en toe wat zand in de machine te strooien of wat verwarring te zaaien. {I: De machine?}. Je hebt Plan Norder gemaakt met een aantal partijen. Dan heb je IODS partners. Natuurmonumenten zit erbij, de Milieufederatie, en dan nog een paar gewoon slim gekozen partijen, die een beetje een beeld geven van het maatschappelijke veld. Maar [X] zit daar niet in. Dus ... Wel in een of andere klankbordgroep. Dus die mag wel meepraten, maar hij is natuurlijk alleen maar geparkeerd. Van: je wordt gehoord, en er worden notulen gemaakt. Die worden dan ook desgewenst ter kennis gegeven aan de adviesgroep. De adviesgroep, dat zijn gewoon de partners van IODS, dus die kunnen daar dan ook wat mee doen. Maar in feite is dat ge-

woon geparkeerd, en gezorgd dat ze daar hun tijd aan kwijt zijn. Maar ook ... vervolgens weer het ook omdraaien, van: ja, maar [X] heeft dit nooit ingebracht in de klankbordgroep, dus hij is niet integer en transparant bezig. En dat proberen wij dus nou juist wel te doen. Dat is ook een publiek gevecht.

Dat publieke gevecht tussen de betrokken overheden, maatschappelijke organisaties, bewonersgroepen en participerende ingenieurs zette zich nog jarenlang voort. Voor- en tegenstanders van de weg kwamen in de periode na de ondertekening van Plan Norder weer recht tegenover elkaar te staan (Esselbrugge 2003b: 300-301).

Het jaar 2006 was een hectische episode in het verhaal van IODS. Eerst trachtte de provincie een geheim convenant te tekenen met de vier gemeenten in het gebied, achter de rug van de maatschappelijke organisaties om. Die opzet mislukte, toen de ZHM in de plannen een grote rekenfout ontdekte, en daarmee naar de pers ging. Uit de bevindingen bleek dat de A4 door Midden-Delfland, zonder dure aanvullende maatregelen, de files op de A13 helemaal niet zou verminderen (Rodermans 2006). De verbeterde cijfers maakten een eerder afgeschreven alternatieve variant - verbreding van de A13 gecombineerd met een nieuwe aansluiting tussen de A13 en de A16 - aantrekkelijker ten opzichte van Plan Norder. Een individueel participerende 'ingenieur' trachtte overigens al jaren aandacht te krijgen voor die variant (Haagse Courant 2005). De partijen vonden pas weer toenadering, toen de minister van V&W 130 miljoen euro extra vrijmaakte voor de inpassing van de weg in Midden-Delfland. Op 23 juni tekenden de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties een convenant over de inpassing van de A4. Daarmee is het verhaal van de A4 niet afgelopen. De m.e.r.-studie is nog niet afgerond, en de Milieufederatie stemt pas in met nut en noodzaak van de weg als nader onderzoek uitwijst dat de milieu-, veiligheids- en verkeerskundige effecten acceptabel zijn (Rodermans 2006). Ondertussen groeide de ontevredenheid bij de vrijwillige participanten in de Klankbordgroep IODS, voornamelijk individuele burgers, bewonersgroepen en kleinere belangenorganisaties. In februari 2007 stuurde hun door de provincie ingehuurde, onafhankelijke voorzitter een brief aan de Adviescommissie IODS. Daarin stond onder meer de klacht dat de klankbordgroep, na haar advies over het IODS-convenant van zeven maanden eerder, geen informatie meer had ontvangen van Adviescommissie of Programmabureau (Eikema 2007).

Andere projecten, naast de Oude Rijnzone en IODS, die de usual suspects zien als professionele, innovatieve en interactieve manifestaties van ontwikkelingsplanologie, zijn bijvoorbeeld de Zuidplaspolder, Randstadrail en de RijnGouwelijn. In deze projecten kregen bewonersgroepen en individuele participanten eigenlijk evenmin een rol van betekenis.<sup>104</sup> Elk project had wel de reguliere inspraakmogelijkheden en hoorzittingen, en daarnaast een bezoekerscentrum, een website of andere vormen van informatievoorziening. In veel gevallen organiseerden de verantwoordelijke overheden of projectbu-

---

<sup>104</sup> Zie voor de Zuidplas: Stuurgroep Zuidplas driehoek RZG (2003) en [www.zuidplas.nl](http://www.zuidplas.nl). Rondom Randstadrail is een aantal lokale klankbordgroepen van bewoners en ondernemers geformeerd, maar pas in de fase van de uitvoering van het project (zie [www.randstadrail.nl](http://www.randstadrail.nl)). In de projectorganisatie van de RijnGouwelijn zijn overheden en maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd. Vooral de Kamer van Koophandel Rijnland had een grote rol. Over het traject door Leiden houdt de gemeente in 2007 een referendum onder de inwoners van de stad (zie [www.rijngouwelijn.nl](http://www.rijngouwelijn.nl)).

reus bovendien nog speciale bijeenkomsten voor omwonenden. Maar de bewoners zagen in die voorzieningen meestal weinig mogelijkheden voor actieve participatie. Een lid van een bewonersorganisatie vertelt waarom zij niet op een uitnodiging voor een van die bijeenkomsten waren ingegaan. De bijeenkomst ging over de ontwikkeling - dat wil zeggen: het bebouwen - van een klein stuk (A) van het veel grotere grondgebied van een van de planprojecten (P):

Wij hebben gezegd: als we daar nou aan mee gaan doen, om te gaan kijken hoe [gebied A kan worden ontwikkeld] ... Dan ga je dus mee in het afwijken van eh, van basisafspraken die voor [gebied P] liggen. En ... nou, dan word je dus gebruikt om daarover te gaan denken, terwijl je eigenlijk vindt dat het er niet in hoort. Want nu is 't [A], maar morgen is het [de polder rond ons dorp], waar je dan over mag gaan denken. Dan mag [een naburige stad] ook hier [bij ons] wat gaan bedenken. Dus we hebben gezegd: ja, maar wij gaan hier niet over meedenken. En dat hebben een aantal organisaties gedaan. Die hebben gezegd van eh, bekijkt u het maar. [...] En daarom waren er alleen maar bedrijven [op die bijeenkomst]. {I: Ik dacht al van: hebben ze dat nou dicht gehouden voor bewoners? Maar dat is dus meer en principiële kwestie van jullie?} Ja, ja, er is daar heel principieel een keuze in gemaakt. Van: zo laten we ons dus niet gebruiken op deze manier, dan, dan moet er dus maar eerst een beslissing van VROM komen dat het vol gebouwd moet worden.

Bij sommige projecten zaten betrokken bewoners in een aparte klankbordgroep, met een adviserende functie. Vaak, zoals bij Randstadrail, waren ze pas in de uitvoeringfase van het project betrokken. Een verdere beperking van de betrokkenheid van bewoners en bewonersgroepen was, dat ze meestal alleen aan lokale deelprojecten konden deelnemen, en nauwelijks kans kregen om te participeren in de overkoepelende, regionale planvorming.

Met IODS en de Transformatievisie Oude Rijnzone brachten de maatschappelijke organisaties hun pleidooi voor ontwikkelingsplanologie daadwerkelijk in de praktijk. Tegelijkertijd fungeerden deze projecten in de zuidelijke Randstad als oefenterreinen voor de medewerkers. Ze leerden daar in de praktijk hun rol als professionele participant te spelen. De organisaties raakten actief betrokken - als deelnemer of partner, en soms als trekker of projectleider - bij nog veel meer projecten in de zuidelijke Randstad. En die projecten vervulden dezelfde dubbele functie van oefenterrein voor professionele participatie enerzijds en concrete manifestatie van ontwikkelingsplanologie anderzijds. Natuurmonumenten ging bijvoorbeeld op eigen initiatief een experiment aan met de gemeente Rotterdam. Ze ontwikkelden gezamenlijk een integraal plan voor een natuurgebied en een industrieterrein in de polder Schieveen (Anema 2004). Al eerder waren de interactieve projecten rond de haven van Rotterdam, VERM en PMR,<sup>105</sup> voor veel organisaties in de zuidelijke Randstad een leerzame ervaring geweest (Glasbergen en Van der Arend 2001, Scholten 1999, Steekelenburg en Van Muijen 1999). Deze respondent leerde daar in de praktijk het een en ander over effectief onderhandelen, onder andere van een vakbondsman die wegliep van een bijeenkomst:

<sup>105</sup> Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM) en Project Mainport Rotterdam (PMR). In deze interactieve projecten werd onder meer besloten tot aanleg van de Tweede Maasvlakte en 750 ha. nieuwe natuur.

Ik ben een heel erge politieke denker, politiek logische denker geworden. Vrome wensen helpen niet. Mensen zijn gewoon maar mensen. Kracht en tegenkracht, anders krijg je later ruzie. {I: Die FNV-er had dat al wel in de gaten?} Ja, wij waren gewoon niet fris. Wij waren veel te op de inhoud gefocust. Zo'n topberaad, daar hadden wij helemaal geen idee van hoe dat gaat. Later gebeurde ons dat niet meer, maar ik moet zeggen ik ben [die FNV-er] ook nog wel dankbaar, er was toen in ieder geval nog iemand boos opgestaan. {I: Zij hebben ook 100 jaar ervaring} Zeker, en dat kan je wel zien. Dat moeten wij echt nog leren.

In het kader van PMR intensiverden enkele Zuid-Hollandse natuur- en milieuorganisaties hun samenwerking. Op aandringen van Hans van der Vlist, destijds gedeputeerde bij de provincie Zuid-Holland, richtten ze 'ConSept' op.<sup>106</sup> Sinds PMR treden de organisaties bij veel regionale plannen gezamenlijk op onder die vlag. Aanvankelijk echter, hadden niet alle leden van ConSept hetzelfde beeld van hun rol als participant:

Dus toen heb ik daar een heel pleidooi gehouden van: ja, je hebt saaaaaamenwerken en je hebt samen wérken. En wij willen samen wérken. En [collega C] was de projectleider en die zei tegen mij: word jij maar projectleider. Want jij kan op een of andere manier nog werken met die gasten, maar ik kan er eigenlijk niet tegen. Dus ik weer projectleider, en ik sloeg ze de duimschroeven aan. Van Natuurmonumenten zat er iemand die dan, die was [werkzaam in gebied A]. Zijn huiswerk deed hij nooit, zijn stukken had hij ook niet gelezen, dus dat soort mensen ging ik toezeggingen laten doen. Dat ze volgende week dat stuk aanleveren. En leverden ze dat nog steeds niet aan, dan weer ... tot ze het opgaven. Tot ze dachten: laat ik iemand anders sturen, die dat wel zou doen.

Dus ook in de dagelijkse werkelijkheid van de ruimtelijke planprojecten zetten de maatschappelijke participanten hun inspanningen voor de professionalisering van de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad voort.

### 7.4.7 Een regionaal spel voor professionals

De voorgaande paragraaf laat zien dat regionale planprojecten om ten minste twee redenen van belang waren voor de invulling van de participantenrol door de maatschappelijke organisaties: ze waren zowel oefenterrein voor professionele participatie als de concretisering van het pleidooi voor ontwikkelingsplanologie. Onderwijl groeide tussen de deelnemers aan die projecten - medewerkers van overheden en maatschappelijke organisaties uit de zuidelijke Randstad - een hecht netwerk van min of meer professionele participanten die wisten dat ze van elkaar op aan konden:

Het netwerk als geheel is niet georganiseerd, maar er zijn natuurlijk heel veel overleggen die wel goed georganiseerd zijn. {I: Bedoel je dat iemand dan de verantwoordelijkheid heeft?} Ja, dat iemand daar verantwoordelijkheid voor heeft. Maar tussendoor kom je elkaar natuurlijk veel tegen, en je hebt ook je informele netwerk, je hebt je formele netwerk en informele netwerk. Maar dat kan wel eens uit de bocht vliegen, ja. Dat kan zelfs tussen [regionale afdelingen van onze organisatie gebeuren]. [Afdelingshoofd X] wilde bijvoorbeeld niet dat ik me bemoeide met de infrastructuur in Midden-Delfland. En dat ging hij via de pers uitvechten. Ik zei: wacht eens even. Ik bepaal hier het verkeers- en vervoersbeleid, het ruimtelijke ordeningsbeleid. Bemoei jij je maar met dat weggetje

<sup>106</sup> ConSept is een samenwerkingsverband van zeven natuur- en milieuorganisaties, die overeenkomstig hadden dat ze subsidie van de provincie Zuid-Holland ontvingen: Staatsbosbeheer, Stichting Duinbehoud, het Zuid-Hollands Landschap, de Zuid-Hollandse Milieufederatie, Landschapsbeheer Zuid-Holland en IVN Consulentenschap Zuid-Holland.

naar het strand van [Y]. Maar die deed dat via de pers. Maar ik geloof best dat ... al die mensen in het netwerk, die zijn professional genoeg om niks uit de bocht te laten vliegen. Niet echt.

In dat netwerk vond uiteindelijk de daadwerkelijke verwezenlijking van professionele samenwerking door middel van ontwikkelingsplanologie plaats.

Langzamerhand ontstond daarin namelijk - tijdens de ontmoetingen in, rond en tussen alle stuurgroepen, overlegorganen, congressen, interactieve sessies, hoorzittingen en feestelijke openingen - een doorlopend spel. In dat spel vindt niet de feitelijke besluitvorming over de inrichting van de zuidelijke Randstad plaats, maar wel, zoals één van de respondenten zegt: “de planvorming, de afweging alvast van belangen”. De regels van dat spel vallen eigenlijk samen met de normen voor professionele samenwerking: spelers moeten participatie beschouwen als proces; beroepsmatig en persoonlijk afstand nemen van hun eigen belang; en in principe altijd in overleg blijven met alle andere leden van het netwerk. Dat laatste betekent bijvoorbeeld dat ze moeten voorkomen dat standpunten zich verhardten:

Je moet de tegenpartij ook nooit de kans geven, of je *medepartijen*, laat ik het zo zeggen, niet de kans geven zich in te graven. Want wie met zijn hakken in het zand staat komt er niet meer uit.

De regel ‘altijd in overleg blijven’ houdt overigens niet in dat informele één-tweetjes met medestanders in het netwerk verboden zijn:

Het gebeurt gewoon, dat je tijdens een vergadering even een koffiepauze hebt, en dan met die personen even naar de koffieautomaat loopt, omdat je even snel iets met hen wil aftikken. En je wil niet dat ieder ander dat hoort. Dat is heel normaal, dat gebeurt altijd en overal. En het enige waarvoor je moet zorgen is dat dat wel ergens een keer op een goede manier in het proces wordt gevoegd. En zo’n voorzitter van zo’n proces, die moet daar op letten, die moet dat wel bewaken.

Binnen het netwerk zijn informele, besloten contacten geaccepteerd.

Besloten of informele *externe* contacten daarentegen, zijn dat zeker niet, als ze niet eerst intern aangekondigd zijn. Zoals het citaat hierboven over de ruzie van de respondent met het afdelingshoofd al demonstreert, wordt het bijvoorbeeld volstrekt niet professioneel gevonden als iemand de media gebruikt om zijn belangen te behartigen of zijn positie in het netwerk te versterken. Deze respondent vindt ook ongedisciplineerde, geheimzinnige contacten met de eigen achterban ongeoorloofd:

Je weet nooit met wie je praat. Je praat ook eigenlijk met niemand. Je praat wel met iemand, maar zijn of haar woord - zijn is het eigenlijk bijna altijd - zegt helemaal niks. Het is tamelijk betekenisloos. Omdat ... ja, lokaal denken ze daar anders over. En daar wordt op gestuurd. Daar wordt ook, daar ben ik zo langzamerhand van overtuigd geraakt, dat ze aan tafel dit afspreken, en dat ze vervolgens tegen hun lokale voorman zeggen: dát doen. “En dan hebben we toch onze zin, en dan kan ik er niks aan doen, want ja ... ik heb echt mijn best gedaan.” [...] Je moet dat boek van van Thijn maar eens lezen. Ed van Thijn. [...] Hij geeft heel duidelijk aan hoe dit soort processen gaan. Van Agt deed geen moeite om zijn achterban te overtuigen. En als zijn achterban nee zei, zei hij: ja, sorry. En van Thijn die heeft hemel en aarde bewogen om zijn achterban te overtuigen. De één gebruikt zijn achterban als excuus en de ander die zorgt gewoon dat zijn achterban meewerkt.

Kortom, de norm ‘altijd in overleg blijven’ betekent: relaties binnen het netwerk van professionele participanten gaan vóór relaties met mensen buiten dat netwerk, of dat nu collega’s, leden of journalisten zijn.

De regels van het spel - dat wil zeggen: de professionele normen - zorgen voor stabiliteit en voorspelbaarheid in projecten en in het netwerk. Het handelen van de medewerkers van maatschappelijke organisaties in de publieke sfeer wordt grotendeels door deze spelregels bepaald. Daarnaast moet een participant voldoen aan een praktische voorwaarde om mee te kunnen doen met de professionals: de beschikking hebben over betaalde medewerkers en dus over voldoende inkomstenbronnen. De flexibiliteit van betaalde medewerkers en de regels van het spel garanderen de voorspelbaarheid in hun handelingsomgeving, die onmisbaar is voor een professionele aanpak van de belangenbehartiging. Door de normen voor professioneel participeren weten de mensen in het netwerk wat ze van elkaar kunnen verwachten, hoe ze elkaar terecht kunnen wijzen én hoe ze zichzelf handhaven:

Op het moment dat je een gezamenlijk belang hebt ... het is net wielrennen. Op het moment dat ze een gezamenlijk belang hebben gaan ze samenwerken. Alleen, je moet elkaars belang kunnen herkennen. Als iemand een beetje...of je moet eerst eens weten waar zijn belangen liggen. Als iemand het nut ervan niet snapt dan moet je het begrip ervoor gaan aanwrijven. [...] Daar zit een zekere ordening in, je komt elkaar natuurlijk vaak tegen bij ehm, dezelfde ... je gaat naar dezelfde bijeenkomsten toe hè, daar kom je elkaar tegen. Je praat elkaar es bij, ‘waar ben jij mee bezig’, ‘waar ben jij mee bezig’ ...of ‘de overheid heeft wat op tafel gegooid, wat vind jij ervan?’ Of je hebt zelf een idee, bespreek je even, op het moment dat je dan ziet dat je samen sterker staat, dan ga je samenwerken. Maar je komt in feite vaak op een informele manier je eigen ideeën vaak droppen, even laten inbranden noem ik dat, en dan komt bijvoorbeeld een bijeenkomst van: joh, heb je er al over nagedacht?

In het planvormingspel kan het spannend worden, maar als deelnemers en projectleiders zich gedragen zoals het hoort, zijn echte verrassingen uitgesloten:

Als we in een vergadering tegenover elkaar komen te staan, zien ‘het wordt een clash’, en je komt er niet goed uit, dan hebben we dat van te voren natuurlijk allang aan zien komen, weten we dat wel. En dan hebben we meestal met de projectleider al afgestemd. Van hoe komen we hier uit, welke kant wil je ons op sturen? Maar als dat dus allemaal niet lukt, of het loopt niet goed af, dan stappen we een keer rechtstreeks naar de milieuorganisatie toe. Dan haal je ze een keer op, gaan we eens een keer bijpraten. Daar moet je ook weer niet bang voor zijn. Maar een projectleider moet dus heel duidelijk stelling nemen in het hele traject, en moet dus niet zeggen van: ik ben technisch uitvoerder van allerlei studies en het kan me niet diep genoeg gaan. Hij moet ook voor de resultaten gaan, er moet iets uitkomen. En als een organisatie dus de zaak gaat dwarsbomen, of een gemeente, want dat is daar net zo goed hè, gemeente gaat dwarsliggen, dan moet hij ook zorgen dat die gemeente aangepakt wordt en dat daar een gedeputeerde naar de wethouder gaat. En dat ze eindelijk een beetje in beweging komen. {I: dus hij is de eerste die iedereen bij elkaar haalt?} Hij moet ook in dat politieke proces de regie voeren. Of wat ook nog wel eens gebeurt, als een project vastzit, als de besluitvorming ... : rond de MER zat de besluitvorming, rond de IODS, vast. Ja, de besluitvorming, de besluitvorming over het advies van de adviesgroep IODS aan de minister over de MER. En dan is het gewoon slim om van te voren een beetje na te denken en uit te stippelen, waar gaat het nu alle partijen om, wat zijn de grootste belangen? Kijk, ze weten dat ze met z’n allen in een schip zitten, en dat gaat ergens naartoe.

Het spel kan alleen zo soepel en voorspelbaar verlopen wanneer alle spelers zich professioneel gedragen en de procesmanager indien nodig stevig optreedt.

Vaak kunnen de professionals het samen zo regelen, dat participanten die zich niet aan de spelregels houden, naar de randen van het netwerk verschuiven:

Een aantal partijen die met elkaar door één deur kunnen, en tot elkaar is veroordeeld.

Mensen die daar niet inpassen, die wordt werk gegeven of daar wordt met elkaar goed mee omgegaan. Over het algemeen houd je de set organisaties en partijen over, die weet hoe ze met elkaar samen moeten werken.

Deze selectie van geschikte spelers hoeft overigens niet persé actief te worden doorgevoerd. Wie zich niet aan de spelregels houdt, bereikt immers niets (Steekenburg en Van Muijen 1999: 83):

De natuur- en milieuorganisaties moeten een ingrijpend professionaliseringsproces doormaken om te kunnen deelnemen. Zij kunnen zich een dergelijke inspanning dan ook slechts veroorloven op enkele speerpunten. [...] Partijen die niet tijdig kunnen professionaliseren en hun krachten bundelen vallen buiten de boot.

Voor overheidspartijen gaat dat echter niet op. Overheden zijn door hun positie in de planvorming altijd betrokken, en kunnen zo het spel verstoren:

Nou, met een onbetrouwbare overheid, die niet evenwichtig de belangen afweegt, dan ben je gedwongen een andere rol te spelen dan ontwikkelingsplanologie. Dat kan alleen maar bij de gratie van een overheid die daaraan meewerkt. En anders moet je voldoende maatschappelijke back-up hebben om de overheid toch bij de les te houden.

De spelregels zijn geen gedragsvoorschriften, zoals de regel dat voetballers hun muurtje 9 meter van een vrije trap moeten zetten of dat een looper alleen diagonaal over het schaakbord mag worden verzet. De spelregels in dit spel zijn geen van te voren opgelegde wetten, maar wetmatigheden die tijdens het spel zijn uitgekristalliseerd. Ze zijn hoofdzakelijk strategisch: ze geven een beschrijving van de optimale strategie om zoveel mogelijk gezamenlijk resultaat te behalen tegen zo min mogelijk gezamenlijke kosten. De enige 'morele' spelregel is, dát de spelers zich strategisch gedragen. Zo bevestigen de ontwikkelingsplanologische projecten weer de norm van professionaliteit, en gaat de professionalisering van participanten ook tijdens het planvormingspel nog door.

#### **7.4.8 Institutionaliseren van ontwikkelingsplanologie**

Na verloop van tijd begon het spel tussen de usual suspects steeds vastere vormen aan te nemen. In een voetnoot in paragraaf 7.4.5 is daarvan reeds een voorbeeld genoemd: de Vereniging Deltametropool. In die vereniging hebben ongeveer 35 partijen - de grote steden, de regionale overheden en de grotere maatschappelijke organisaties in en rond de Randstad - hun lobbyactiviteiten in de richting van Den Haag gebundeld. Behalve voor ontwikkelingsplanologie pleitte deze vereniging voor structurele bestuurlijke vernieuwing in het gebied, in het bijzonder voor de vorming van "één Randstadprovincie met daarbinnen vier (de vier grote steden) regiogemeenten" (Vereniging Deltametropool 2006). Een ander voorbeeld van institutionalisering van het professionele planvormingspel was het Groene Hart Pact. Een respondent vertelt hoe dat tot stand kwam:

{I: Je zegt we zijn elkaar meer gaan vertrouwen of meer met elkaar gaan doen. Ben je daar bij geweest? Of kan je concreter vertellen hoe dat ging?} Ehm, nou wat daar bij-

voorbeeld bij speelt, is het Groene Hart Pact. [...] Het Groene Hart Pact is een voorbeeld daarvan, daarin zit de Zuid-Hollandse Milieufederatie, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, LTO, Kamers van Koophandel, NEPROM, projectontwikkelaars. En die zijn nu gezamenlijk een visie aan het maken van: zo zou het moeten in het Groene Hart. En die blijkt toch concreter te zijn dan we zelf van te voren voor mogelijk geacht zouden hebben. Dat hadden we niet verwacht, dat we er zo met elkaar uit zouden kunnen komen. En dat heeft vooral met ervaring te maken.

Dit pact was meer dan zo maar een plan voor een gebied, maar nam de vorm aan van een permanent overlegorgaan, waarin men de toekomst van het landelijk gebied van de Randstad probeerde te plannen. Ontwikkelingsplanologie groeide zo uit boven de tijdelijke planprojecten; het netwerk van professionele participanten begon te institutionaliseren.

Ondertussen waren in het netwerk de grenzen van, binnen en tussen organisaties aan het vervagen. Het verhaal van deze medewerker over de werkwijze van zijn organisatie bij Project Mainport Rotterdam laat dat zien:

[Mijn collega X] was dan zeg maar op dat moment de projectleider, die deed alle zaken, het dagelijks werk in de haven, in de torens, met al die mensen. Die belde [onze directeur] op. Die belde [collega Y] op van: nu moet je in de Tweede Kamer wat zeggen. Ging misschien ook mee naar de Tweede Kamer. Die belde [bestuurslid Z] op, van je moet dit en dit in de Deltametropool doen. En al die lijstjes bij elkaar houden. Dat was dus een vrij klein clubje, en of het nou officieel een project heet, ja, ongetwijfeld. Met weinig budget, maar gewoon met hele duidelijke doelen. En onderlinge samenwerking, die dat dan gewoon doet. En dat betekent ook dat [mijn collega X] altijd de volledige dekking had van de directie. Want als iemand ook maar dwars lag, dan belde hij [onze directeur] en dan ging die de kamer in en die gaf een paar oorvegen... En dan stond iedereen weer in de houding. En als je dat niet doet, dan kun je dus dit soort processen niet doen. Dat is heel cruciaal.

Uit dit verhaal blijkt tevens hoe belangrijk snelheid en een goede timing zijn voor professionele participanten; een van de redenen dat de usual suspects minder afhankelijk wilden worden van vrijwilligers. De volgende geïnterviewde medewerker laat zien dat ook de grenzen tussen overheden en maatschappelijke organisaties niet altijd scherp afgebakend waren:

Wij hebben ook een heel media-apparaat dat we kunnen aanwenden, [onze tijdschriften], onze site, internetsites. Met allemaal regionale portals, weet ik veel allemaal. Die heel veel bezocht en heel goed gelezen worden. Onze media kunnen dus ook gebruikt worden om aan overheidscommunicatie te doen, laat ik het zo zeggen. Dus het is een heel complex, complex geheel.

De regels van het spel, de stabiliteit en voorspelbaarheid daarin, de norm van professionaliteit, de frequente, persoonlijke contacten, de flexibilisering van medewerkers en organisaties, de inwisselbaarheid van belangen en hulpbronnen, en de beginnende institutionalisering; al die aspecten van ontwikkelingsplanologie grepen in elkaar. Samen stroomlijnden ze als het ware de effectiviteit van de individuele professionals en organisaties aaneen tot een soort collectieve effectiviteit van het netwerk als geheel.

Desondanks verliep de planvorming in de zuidelijke Randstad niet altijd zo soepel als de respondenten zouden willen. Er resteerden nog een paar oude institutionele grenzen die niet mee stroomden in de processen van het planvormingspel. Meestal manoeuvreerden de samenwerkende professionals behendig langs die obstakels, maar af en toe



lukte dat niet, wat leidde tot botsingen en conflicten. In de interviews kwamen twee soorten obstakels naar voren. In de eerste plaats waren dat de resterende culturele verschillen tussen de organisaties, hun medewerkers, en hun waarden en belangen. Ontwikkelingsplanologie is voor de professionele participanten een spel waarin ze meestal constructief samenwerken. Maar dat spel wordt wel hard gespeeld. Zoals bij de uitwerking van Plan Norder, dat een compromis was tussen natuur- en milieuorganisaties die eigenlijk steeds tegenstander van de A4 door Midden-Delfland waren gebleven, en belangenbehartigers die nog altijd het liefst alleen de weg wilden, zonder het aanvullende pakket maatregelen die de kwaliteit van het gebied moeten versterken:

We zitten dus nu in de uitwerking van IODS, waarbij in feite al wordt voorgesorteerd op de, op de aanbesteding. En waarbij wij betrokken zijn bij een aantal deelprojecten. En dan zie je daarin, na alle afspraken en alles wat we inmiddels doorlopen hebben, dus nu in de fase van ... er moet nu een aanbestedingsproces komen waarbij de aannemers zelf ook wat in te vullen hebben [...]. Maar in dat traject ... wat is het resultaat, wat zijn de randvoorwaarden, waar niet aan mag worden getornd, wat zijn de uitgangspunten waarover eventueel mag worden onderhandeld. En in die fase zie je opnieuw terug komen: taakstellende budgetten, de hele rataplan. Als je niet oplet, dan ben je ermee akkoord, en dan wordt het gewoon via de aanbesteding alsnog om zeep geholpen. Dus elke fase opnieuw wordt er geprobeerd om de boel naar beneden bij te stellen. Ruimte te scheppen voor de [rijks]overheid om met minder dan de IODS-afspraken weg te komen.

Belangrijker nog was het tweede soort obstakels. Die worden gevormd door mensen en organisaties die niet meedoen aan het spel of tevens in een ander spel zitten. Zij houden zich niet of niet altijd aan de regels, maar hebben wel invloed op de totstandkoming van plannen. Hun acties beïnvloeden het verloop van de samenwerking tussen de usual suspect, maar die kunnen die acties niet incalculeren door meer en betere samenwerking. De irritatie van de professionals over de afwijkende rolinvulling van sommige andere participanten is in dit hoofdstuk al een aantal maal beschreven. Bewonersgroepen en individuele bewoners konden, bijvoorbeeld door middel van onderzoek, interactief beleid en juridische procedures, het spel rechtstreeks onderbreken of vertragen. De publieke opinie in het algemeen kon ook indirect verstoringen opleveren, bijvoorbeeld via pers en politiek.

De landelijke politiek was een andere bron van het tweede soort obstakels. In de ogen van de zelfbenoemde professionals speelden kamerleden en ministers een eigen spel, dat voor hen regelmatig tot onvoorspelbare uitkomsten leidde. Het verhaal van de HSL-Zuid, met het machtswoord van Kok, was daarvan een sprekend voorbeeld, maar ook rond meer interactieve of ontwikkelingsplanologische projecten kwam het voor dat Haagse besluiten de afspraken tussen de usual suspects verstoorden:

De Tweede Kamer moest op een gegeven moment instemmen met het plan van de A4, zonder dat het nog volledig uitgewerkt was, maar gewoon de start van de studie. Er organiseert zich een stel wethouders en politieke partijen, lokaal en in de regio en die leggen zo'n druk op de fracties in de Tweede Kamer, dat die vragen moeten gaan stellen en stampeil gaan maken en tegen gaan stemmen. En dan ineens wordt zo'n project gekielhaald. Ze begrijpen in de Tweede Kamer zelf niet over welke belangen ze het hebben, volgens mij. Het is gewoon doorgestoken spel. En dat hebben we nog keer meegemaakt met de A4 in de Hoekschewaard. En die ruimtelijke ontwikkeling van de Hoekschewaard. En de aanwijzing van de Hoeksewaard als nationaal landschap. Daar merk je gewoon dat er rechtstreekse contacten liggen tussen de heren wethouders in de Hoekschewaard en de Tweede Kamerleden. En dan vanuit de behoudende partijen en dan wordt

het ... ja, de lijntjes zeer strak aangehaald. Wat ik dan vind, is dat een Tweede Kamer zich niet met planvorming op dat niveau bezig hoort te houden.

Tot slot kon ook de grondmarkt een bron van verstoringen zijn. De grondmarkt kan een doorslaggevende invloed hebben op de ruimtelijke inrichting, maar de regels van ontwikkelingsplanologie gelden daar niet:

Ruimtelijk beleid is toch vooral heel veel wollige taal, een beetje het mogelijk maken om zo flexibel mogelijk van alles te doen. Het echte dóen in de ruimtelijke sfeer is gewoon onderhandelen, over grond en over geld.

Wie financiële belangen heeft op de grondmarkt - zoals gemeenten, projectontwikkelaars, natuurorganisaties, boeren en andere grondeigenaren -, heeft met hele andere regels te maken dan de andere professionals (Overwater 2002). Af en toe voelden bezitters, kopers en verkopers van grond in het netwerk zich vrij of zelfs gedwongen om zich te onttrekken aan de regels van ontwikkelingsplanologie. De grondmarkt creëerde zo versturende instituties in de professionele samenwerkingsprocessen.

De obstakels in de stromende processen - blijvende culturele verschillen, grondbezit, feiten, publiciteit, achterban, parlementaire besluiten en de media - zijn echter niet alleen maar een lastige verstoring van het ontwikkelingsplanologische spel. Voor de spelers in het netwerk zijn het tevens onmisbare hulpbronnen. Hun positie in het netwerk moet stevig geground zijn op hulpbronnen van buiten het netwerk. Die bieden de medewerkers van de maatschappelijke organisaties de mogelijkheid af en toe een vuist te maken naar de concurrenten met wie ze samenwerken:

Coalitievorming met andere partijen, de mogelijkheid om er uit te stappen en chagrijn te gaan maken bij andere overheden ... bij publieke lichamen als de Tweede Kamer en de Provinciale Staten verhaal te gaan halen, de publiciteit, dat zijn onze wapens. Wij hebben verder geen machtspositie, niet in geld, wij hebben een beperkte grondpositie, maar we kunnen wel mensen in beweging krijgen. En dat is onze machtsbasis, en onze machtsbasis is vaak kennis en deskundigheid, ons soort organisaties zorgt dat ze gewoon goed weet waar het over gaat en dus ook die kleine lettertjes weet en dat ... ik bedoel als [ambtenaren] iets schrijven over [onderwerp X] dan horen wij het beter te weten, in alle opzichten.

Deze uitspraak demonstreert hoe belangrijk het was voor de positie van deze respondent in het netwerk om op de juiste momenten af te wijken van de professionele normen. Hij ging niet altijd mee in de flexibele processen van ontwikkelingsplanologie, maar zocht geregeld vaste grond onder zijn voeten, bij zijn achterban, de media, het parlement en kennis van de feiten. Ook grondbezit was een hulpbron in het planvormingspel; in het voorgaande verwijten enkele respondenten de boeren te veel gebruik te maken van die hulpbron, en te weinig professioneel samen te werken. Voor terrein-beherende natuurorganisaties zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, die eveneens gebieden in bezit hebben, was grondbezit juist een stimulans voor samenwerking met de behartigers van economische belangen. De natuurorganisaties zagen in ontwikkelingsplanologie namelijk een mogelijkheid hun areaal uit te breiden. Vanaf 1993 bepaalde het Structuurschema groene ruimte dat de vernietiging van natuur voor een infrastructuur- of bouwproject moet worden gecompenseerd met nieuwe natuur elders. De natuurorganisaties verlegden daarop hun strategie: in plaats van te protesteren tegen nieuwe wegen en industrieterreinen, begonnen ze meteen mee te werken met de initiatiefnemers, teneinde zo veel mogelijk natuurcompensatie te realiseren (De Rijk 1998).

De respondenten zijn zich overigens wel degelijk bewust van de onvoorspelbare externe verstoringen van hun samenwerkingsprocessen:

Maar daar hebben we het niet over hè, we gaan niet zo van: over tien jaar gaan alle boeren uit het Groene Hart weg. Iedereen weet dat. En de boeren zelf ook. Maar dat gaan wij niet opschrijven in de ruimtelijke nota. Die nota leest als een lied over de natuur. Grote lofzang over alle groene paden en zo. Bullshit, weet je dat. Grote nonsens. Dat heeft niets te maken met wat er feitelijk gebeurt. {I: Het inspireert de mensen misschien?} Het is wel mooi om te lezen. Er is ... een belangrijk deel van het ruimtelijk beleid is gewoon een bende gebakken lucht. Zo van: we durven niks te gaan doen, we wachten af en we zien wel wat er gebeurt. En een heel klein deeltje maar, ja, daar willen ze echt wat gaan doen, daar. En heel vaak heb je gezien in de ruimtelijke ordening, dat die plekken waarvan ze weten daar gaat wat gebeuren, dat ze daar zo min mogelijk beleidsbarrières neerleggen. Een artikel 19 of zo, in ieder geval iets. Dat we achteraf wel een keer gaan opschrijven wat we gedaan hebben.

De invloed van ruimtelijke plannen op het feitelijke gebruik en aanzien van de landschappen en steden van de zuidelijke Randstad is niet zo groot. Tegelijkertijd weten de usual suspects dat ze geen enkele mogelijkheid hebben om direct in te grijpen in ruimtelijke ontwikkelingen die buiten hun ontwikkelingsplanologische spel plaatsvinden. Als medewerkers van maatschappelijke organisaties zullen ze daarom, hoe professioneel en effectief ze ook samenwerken, altijd afhankelijk blijven van de mogelijkheden die planvorming biedt voor het beïnvloeden van de ruimtelijke inrichting.

#### *Tot besluit*

De maatschappelijke organisaties in de zuidelijke Randstad hebben zich de afgelopen jaren hoofdzakelijk bezig gehouden met 1) het doorvoeren van hun professionele opvatting van participeren, 2) het pleiten voor hun idee van ontwikkelingsplanologie, en 3) het samenwerken in concrete regionale planprojecten. Met deze drie activiteiten gaven ze een nieuwe vorm en invulling aan hun rol als professionele participant. Het trio werkte als een vliegwiel van elkaar versterkende activiteiten. De opkomst van ruimtelijke planvorming als instrument in de belangenbehartiging was voorwaardelijk voor professionele samenwerking. Want het ruimtelijke perspectief gaf handen en voeten aan de professionele, procesmatige blik op belangenbehartiging en maakte zichtbaar wat en hoe belangen geruild konden worden. De eis van professionaliteit was op zijn beurt voorwaarde, smeermiddel en katalysator van de samenwerkingsprocessen. Dankzij de werking van de professionele normen konden professionele participanten elkaar herkennen. Zij konden erop vertrouwen dat hun tegenspelers op een rationele manier de belangen van hun organisaties zouden behartigen. Andere participanten konden worden gedisciplineerd door middel van het begrip professionaliteit, of met behulp van labels als nimby onschadelijk gemaakt of buitengesloten worden. De regionale samenwerkingsprojecten, die met behulp van het pleidooi voor ontwikkelingsplanologie en de kritiek op gemeenten en rijksoverheid werden gestart, waren tevens de plaatsen waar de professionele manier van participeren kon worden geoefend en in praktijk gebracht. De volgende paragraaf laat zien hoe de bewonersgroepen eveneens hun invulling van hun rol als participant veranderden, en hoe ze daarmee de maatschappelijke organisaties van replek dienden.

## 7.5 Hoe bewonersgroepen hun regionale waarden in de strijd gooiden

In paragraaf 7.3.2 zijn de participanten in de bewonersgroepen in de zuidelijke Randstad geïntroduceerd. Het bleek te gaan om een zeer diverse verzameling van actieve groepen op lokaal en regionaal niveau. Behalve met ruimtelijke en infrastructurele plannen, hielden ze zich bezig met natuur, milieu en sociaal-culturele activiteiten. Omdat ze nauwelijks beschikten over hulpbronnen, was kennis voor de bewonersgroepen niet iets dat ze naar believen konden kopen of inhuren - dit in tegenstelling tot de grote maatschappelijke organisaties. Voor het verkrijgen van informatie en argumenten waren ze afhankelijk van de medewerking van sympathisanten en van juridische en politieke druk op tegenstanders. Alle groepen waren grotendeels afhankelijk van de inzet, kennis en creativiteit van mensen die zich vrijwillig wilden inspannen. Op het moment dat deze participanten publiek actief werden, was er eigenlijk geen sprake van een groepsbelang als duidelijk waarneembaar object; ze mobiliseerden doorgaans vanwege de ontdekking dat iets van waarde in hun leefomgeving werd bedreigd. De vorming van de bewonersgroepen ging hand in hand met de vorming van hun belangen. Inhoud en afbakening van groep en belang bleven daarna in wisselwerking, en konden in de loop van de tijd veranderen, zoals onder meer de oprichting van het Platform HST liet zien.

Paragraaf 7.3.2 liet tevens zien dat veel bewonersgroepen en hun leden te maken kregen met kwalificaties door derden, die zij als stigmatiserend, beledigend en belemmerend ervoeren, zoals nimby en actievoerder. Participanten die zich niet wilden schikken in die extern opgelegde rolinvulling, konden eigenlijk geen duidelijke alternatieve identiteit vinden waarmee ze zich in de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad konden begeven. Degenen die het minder problematisch vonden om bekend te staan als de koppige behartigers van een eenzijdig, plaatselijk belang, hadden het voordeel dat ze daardoor wel een duidelijkere niche hadden als participant. Dat gaf hen meer handelingsvrijheid in de publieke sfeer. Voor hun positie in het planvormingspel van de professionele usual suspects bleek dat echter weinig verschil te maken: bewonersgroepen en hun leden kregen nauwelijks toegang tot de regionale projecten en overlegorganen. De maatschappelijke organisaties beschouwden noch de bewonersgroepen, noch de ingenieurs, noch het Rijk of de gemeenten, maar alleen zichzelf als representanten van de burgers in de zuidelijke Randstad. Dit is echter niet het einde van het verhaal. Terwijl de professionals elkaar vonden in ontwikkelingsplanologie, creëerden de bewonersgroepen hun eigen spel. Deze paragraaf laat zien hoe dat is gegaan.

### 7.5.1 Na het begin

Bij zich mobiliserende bewonersgroepen gebeurde vaak van alles tegelijk. Tegen de tijd dat een groep zich had geformeerd, haar belang had gedefinieerd, een vereniging of stichting had opgericht en haar achterban had gevonden, was het participeren zelf ook al lang begonnen.

*Beeldvorming en publiciteit*

Bewonersgroepen richtten zich natuurlijk in de eerste plaats op het ruimtelijk plan of probleem dat hun leefomgeving dreigde aan te tasten. Om dat project tegen te houden - of in een enkel geval: om dat juist gerealiseerd te krijgen - moesten ze de juridische mogelijkheden van de Wet op de ruimtelijke ordening verkennen en benutten. Net als in het verhaal van de HSL-Zuid verzamelden de groepen feiten, gegevens en argumenten om de initiatiefnemers mee te lijf te gaan. Ze gingen naar inspraakavonden en hoorzittingen, maakten mondeling en schriftelijk bezwaar, schreven brieven, legden contact met bestuurders, ambtenaren en politici, dachten alternatieven uit, organiseerden acties en debatten, spanden rechtszaken aan, ‘Wobden’ ministeries<sup>107</sup>, en namen deel aan interactieve bijeenkomsten. De meeste groepen kwamen er echter al snel achter, dat planvorming niet alleen om feiten en wetten draait, maar dat politiek en beeldvorming in veel gevallen de doorslag gaven. Ze merkten dat de publieke zichtbaarheid van hun visie en van henzelf als belanghebbenden van cruciaal belang was. De groep van bewoners in het volgende citaat gebruikte een hoorzitting over de tweede HSL-nota om aandacht te genereren voor hun eigen problemen. Die problemen hadden op zich weinig met de hogesnelheidslijn of het Groene Hart te maken, maar zouden mogelijk wel dankzij dat project kunnen worden aangepakt:

Dus wij waren voor [de HSL-Zuid]. Daar haal je de krant wel mee, hoor. En ik vind nog steeds dat dat het beste zou zijn geweest. {I: Dus jullie hebben daar ingesproken. Je begon daar zelf over, over die inspraakavond, wat is de betekenis daarvan dan voor jullie?} Ja, wij hebben gewoon gezegd van ja, wij moeten, kijk, wij hebben geen machtsmiddelen. Dus je kunt alleen maar door publiciteit, eh, aandacht voor jouw probleem vragen. En dat is eigenlijk de, de laatste jaren, is eigenlijk altijd zo geweest. Publiciteit maken: het is een onhoudbare toestand, en er worden allerlei wetten overtreden, of oogluikend toegestaan!

Terwijl deze en andere participerende bewoners hun eigen groep op poten zetten, hun standpunten bepaalden, actie en overleg voerden, relaties opbouwden, probeerden ze tegelijkertijd de bijzondere waarde van datgene waar ze voor vochten aan de buitenwereld zichtbaar te maken. Die verschillende activiteiten van een groep - oftewel: de verschillende aspecten van participeren - grijpen allemaal in elkaar. Het verhaal hieronder, over de activiteiten van een van de groepen in de zuidelijke Randstad, laat zien hoe dat kan gaan.

*Een voorbeeld uit een regio*

Het verhaal van deze groep begint met de komst van de HSL-Zuid en mondt uit in de aanwijzing van de regio als ‘Nationaal Landschap’. Die gebeurtenissen overspannen een periode van ongeveer tien jaar, en het kostte de respondent uit deze groep ongeveer een uur om het te vertellen. Vanzelfsprekend is dit verhaal veel te lang om geheel op te

<sup>107</sup> ‘Wobben’ is het verzoeken om openbaarmaking van bepaalde informatie bij een overheid. Het woord komt van Wob, de Wet openbaarheid van bestuur, die het recht van burgers op informatievoorziening door overheden regelt. Overheden moeten volgens de wet binnen twee weken op een Wob verzoek reageren. Als een overheid niet reageert, of weigert de gevraagde informatie te verstrekken, dan kan de verzoeker eerst een bezwaarschrift indienen, en vervolgens eventueel in hoger beroep gaan bij de Raad van State of het Europese Hof ([www.minbzk.nl/grondwet\\_en/openbaarheid](http://www.minbzk.nl/grondwet_en/openbaarheid), zie ook [www.wob.nl](http://www.wob.nl)).

nemen in dit hoofdstuk. Enkele stukjes uit het verhaal moeten de samenhang tussen de activiteiten van de participerende bewoners in dit gebied [X] laten zien. De eerste episode was, zoals gezegd, de HSL-Zuid:

Nou dat is, dat is echt begonnen met de, HSL in 1994. En toen werd ook gezegd door kamerleden, van: [gebied X] is toch wel mooi, hè? Dat waren eigenlijk de eerste kamerleden die [ons gebied] bezochten, er waren erbij, die wisten niet eens waar [het] lag. Een openbaring gewoon. En, toen, toen is er gezegd van nou, eh die HSL, dat gaat gewoon door, maar we zullen kijken, als er weer wat voor [gebied X] komt, dan zullen we eh, zorgen dat we dus eh, wat dat betreft, [gebied X] in ere houden.

De kamerleden hielden hun woord, en er kwam:

[...] compensatie voor de HSL. Met al onze protesten ook vanuit [hier] tegen de HSL, is er toch 2,8 miljoen gulden, geloof ik indertijd, aan compensatie uitgerold. Nou, dat is ook gebruikt om de kreken in de omgeving van de HSL op te waarderen. En er was ook subsidie voor natuurontwikkeling, dus die potjes heeft het waterschap bij elkaar gegooid, en daar is dus 80 hectare natuur voor ontwikkeld. En niet alleen natuur, maar ook wandelpaden en eh, het is gewoon een heel leuk project geworden, ja.

Of ze er nu voor of tegen waren, de bewoners gebruikten alle ruimtelijke projecten in het gebied om een positief en bijzonder beeld van hun regio te creëren.

Ook hun contacten met kamerleden, de bijeenkomsten die ze organiseerden, lokale media, en al hun andere activiteiten, dienden met name een publicitair doel:

Nou, de activiteiten, die daarin zijn gaan zitten, dat is het eh, het stemming maken, dus het mobiliseren van de streek, hè. Dus stukjes schrijven in de krant, of ergens inspreken, of ergens op een stand ergens inspreken. Eh, brieven schrijven naar de Tweede Kamer, naar de minister, naar Provinciale Staten, noem maar op. We hebben een paar keer een, eh, we hebben [in ons gebouw] hebben we eh, dat was ook eind jaren '90, geloof ik, hebben we [Y], die was toentertijd kamerlid, hiernaartoe gehaald, en een minisymposium gehouden. Nou, daar was hij dan het middelpunt van. Ook met betrekking tot de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Nou dat geeft ontzettend veel publiciteit natuurlijk, je betreft ook de kamerleden erbij, en dat werkt ontzettend, dat werkt ontzettend door. We hebben dus in de eh, afgelopen jaren ook met de Vijfde Nota en ook met de nota Ruimte, daarna, hebben we geprobeerd alle kamerfracties naar [hier] te halen voor een bezoek. Rond te leiden. Nou, met een aantal is dat gelukt. Een aantal zeiden, we kennen [dat gebied] zo langzamerhand, dat hoeft voor ons écht niet meer. [...] Al dat soort dingen helpt gewoon mee om een bepaald image op te bouwen.

Op dat moment hadden de actieve bewoners dus niet alleen een gemeenschappelijk perspectief op de toekomst van hun regio gevormd, maar het ook al overtuigend weten te over te brengen aan de Tweede Kamer. Dat soort publicitaire activiteiten had volgens de respondent meer effect dan de juridische inspanningen van de bewonersgroep:

Eigenlijk, het formele circuit, gewoon het circuit van inspreken, bezwaar maken en deelnemen aan eh, inspraakavonden, bur-, liep toen ook nog, de zogenaamde burgerparticipatie. Maar in feite stelde dat niets voor, want [...] ze zijn daar met vooringenomen plannen. En de mogelijkheden om zaken aan te passen, die zijn zo miniem. Je kan op onderdelen, kan je bijsturen, maar de plannen op zich, die gaan gewoon door. En het is niet de vraag óf het wel door kan gaan, maar hóe het door kan gaan, hoe het gemaakt gaat worden. Niet of maar hoe. Nou, en dan moet je af en toe zeggen: moeten we de energie, daar dan energie in steken om alleen op randjes nog een beetje bij te sturen?

De bewonersgroep bedacht wel oplossingen voor dit soort problemen. Door juridische activiteiten, zoals het indienen van bezwaarschriften, ludiek aan te pakken, leverden die ook nog veel publiciteit op. Dan was de energie tenminste niet verspild.

De lokale maatschappelijke groepen en andere organisaties in het gebied, waaronder Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, werkten samen aan projecten, en hadden in de loop van de tijd ongeveer hetzelfde beeld van het gebied gekregen. Ondertussen lagen de gemeenten echter nog helemaal niet op één lijn:

Het was toentertijd met het streekplan nog , eind jaren '90, '98, was [gebied X] nog verdeeld ook. Want er was toen bijvoorbeeld een plan voor een bedrijventerrein. Nou dat was een eh, de gemeenten [A] en [B], die zagen dat toch wel een beetje zitten. Want ja, toch weer een beetje de dollartekentjes natuurlijk. Een groot bedrijventerrein, daar konden ze wat mee. En de andere gemeenten, die wilden dus helemaal, die wilden pertinent geen bedrijventerrein, omdat je daar het landschap compleet mee verpest. En ja, eh, in de toekomst kan het alleen maar uitbreiden, hè. Dus in feite het begin van het einde. Nou, zo controversieel waren die gemeenten toentertijd nog. Dus dat, en daar zaten wij toen als maatschappelijke organisaties nog een beetje tussen. Nou, er zijn toen meer maatschappelijke organisaties, zijn toen eh, zich ermee gaan bemoeien. Er is toen een collectief opgericht van zeg maar, intellectuele burgers [...], en die hebben een collectief gevormd, om alle neuzen in de regio dezelfde kant op te krijgen.

De “intellectuele burgers” in het collectief, die overigens niet actief waren in de groep van de respondent, organiseerden een aantal interactieve discussieavonden over verschillende thema's, en schreven op basis daarvan een pamflet:

En dat is op een avond gepresenteerd aan de gemeenten van [gebied X], waar dus ook heel veel raadsliden bij waren. Er is ook gestemd die avond, de gemeenten gingen dus die avond voor de koers, zoals die in het pamflet was uitgezet. Ja. En dat gaf dus aan: dat willen we in [het gebied]. We willen dus best wat uitbreiden, er mag best wel wat meer bedrijvigheid komen, maar alleen voor [ons gebied X] zelf, niet voor [stad Y]. Er mogen best wat meer woningen komen, er moet veel natuur komen. Dus eigenlijk de koers, zoals wij hem graag vanuit hè, de burger eh, maatschappij wilden zien. Nou, dat hebben de colleges aanvaard, en daar zijn ze mee verder gegaan.

Toen de gemeenten en de bewoners in het gebied elkaar op deze manier gevonden hadden, kwam de Haagse lobby voor deze regio pas echt goed op stoom:

En met die mening zijn ze ook bij de behandeling, ook bij de behandeling van de moties voor de Vijfde Nota, zijn ze naar de Tweede Kamer gegaan. [Het pamflet] hebben we ook aan Pronk overhandigd. Van: zo willen wij het, hè, vanuit [gebied X]. En toen is heel duidelijk gezegd: [gebied X] wil zelf bepalen wat ze met [gebied X] wil. Daar hebben we jullie niet voor nodig, we willen jullie best ter wille zijn, maar we maken zelf wel uit wat er gebeurt. Er is toen, eigenlijk, dat is toen heel duidelijk naar voren gekomen. En het leuke was, dat we toen zowel maatschappelijk als bestuurlijk, alles zat op één lijn, echt alles. Tegen de provincie, tegen het Rijk.

De groep van de respondent was uitermate actief in deze fase. Naast de discussieavonden speelden in die tijd nog veel meer projecten en activiteiten. Achteraf zag hij dat zijn groep een soort smeermiddel was geweest bij de totstandkoming van de algehele overeenstemming in het gebied. De groep onderhield namelijk intensieve contacten met alle groepen, verenigingen en organisaties die ook maar iets met het gebied te maken hadden.

De plot van dit verhaal is, dat in dit gebied [X] verschillende groepen van actieve bewoners, over een periode van vele jaren, op eigen beweging en op basis van vrijwillige inzet en enthousiasme, met behulp van protest tegen sommige projecten en meewerking aan andere projecten, en tevens met behulp van interactieve bijeenkomsten, een bijzonder krachtige, regionale lobby in de richting van Den Haag hadden geïnitieerd.

Na tien jaar van participatieve activiteit - zowel protest als samenwerking - hadden ze bereikt dat alle krachten in het gebied gezamenlijk stredden voor regionale zelfbeschikking, en voor vrijwaring van nieuwe infrastructuur, woningbouw en bedrijventerreinen voor de behoeften van buiten het gebied. Eén van de resultaten, die deze lobby had behaald, is de aanwijzing van het gebied als Nationaal Landschap. Toch waren ze nog lang niet waar de respondent zijn wil, want:

er zijn nog ontwikkelingen zat natuurlijk, waar je je bezig mee moet houden. Ja, op dit moment natuurlijk nog het bedrijventerrein. We wachten nu op het rapport van het ministerie van Economische Zaken [...], dat loopt op dit moment nog. We weten al tussen de regels, zo langzamerhand, dat het toch wel 120 hectare gaat worden, met 60 eigen hectare, 180 hectare totaal. Dus daar draait het waarschijnlijk dan op uit. Nou, wat we ook bereikt hebben, is dat EZ heeft toegezegd dat bij de ontwikkeling van het bedrijventerrein dus een pilot-project zal worden uitgevoerd met Europese subsidie naar de inpassing van de bedrijven. Dat is ook weer een uniek programma natuurlijk. [...] En ja, we willen toch kijken of we daar nog, op een of andere manier, nog meer compensatie uit kunnen slepen natuurlijk. Met dat we ons natuurlijk blijven verzetten tegen de extra woningbouw en tegen de 50 hectare glastuinbouw, want dat is de betekenis van Nationaal Landschap: [er mag gebouwd worden] mits het landschap dus niet eh, verpruts wordt. Of hè, mits er gecompenseerd wordt, natuurlijk. Maar [de status van Nationaal Landschap] het geeft in ieder geval wat meer mogelijkheden voor compensatie, wat meer mogelijkheden om grote ontwikkelingen tegen te houden natuurlijk.

De kracht van de lobby beruste op de overeenstemming op regionaal niveau, op de verzoening van de verschillende belangen in het gebied. Terwijl ze een gezamenlijk verhaal creëerden over hun gebied, stemden de individuen, groepen en organisaties hun handelen op elkaar af.

### *‘Polderbranding’*

Het bovenstaande verhaal is één van de meest uitgesproken succesverhalen uit de interviews met leden van bewonersgroepen in de zuidelijke Randstad. Maar het is zeker niet het enige. Andere bewonersgroepen ontwikkelden soortgelijke strategieën; strategieën van regionale beeldvorming of ‘imagebuilding’. Aangezien de meeste bewonersgroepen in het landelijk gebied in en om de Randstad zitten, kan deze strategie wel ‘polderbranding’ genoemd worden, naar analogie van het begrip “city branding”: “het bewust plannen van het imago van een stad” (Hauben et al. 2002; denk aan slogans als ‘Wageningen city of life sciences’). Daarvoor moesten de bewoners, net als de professionals, eerst vele, verschillende regionale en lokale actoren bij elkaar brengen: om één gezamenlijk regionaal verhaal te creëren, waar burgers en overheden in het gebied hun tegenstrijdige belangen in konden herkennen. Met die strategie wisten ook deze bewonersgroepen de interesse te wekken van de Tweede Kamer, de provincie Zuid-Holland en andere publieke actoren voor de bijzondere waarde van hun gebied. De meeste regio’s hadden daarbij één of meer van de drie einddoelen voor ogen, die ook regio [X] in het verhaal hierboven nastreefde:

- de ruimtelijke planvorming in hun gebied zo veel mogelijk zelf bepalen;
- de ruimtelijke ontwikkelingen zo veel mogelijk op de eigen behoefte toe te snijden;
- het gebied zo groen en open mogelijk ouden.

Interactieve projecten en bijeenkomsten, waaronder ook het overleg tussen organisaties en overheden in gebiedscommissies, hadden bij polderbranding een dubbele functie. In



de eerste plaats kon daar de ruil, herdefiniëring en verzoening van belangen plaatsvinden, die voorwaardelijk is voor gezamenlijke visie op de ruimtelijke toekomst. Overigens waren informele contacten en min of meer besloten overleg daarvoor vaak even belangrijk als het openbare overleg in interactieve bijeenkomsten. Net zoals de officiële politieke besluitvorming in Tweede Kamer, waren regionale interactieve projecten soms niet meer dan de formele bekrachtiging van het gemeenschappelijke beeld van de regio dat in de jaren daarvoor al informeel en werkendeweg tot stand gekomen was. Een tweede functie van interactieve projecten was het toevoegen van het positieve beeld van maatschappelijke betrokkenheid en draagvlak aan het imago van de regio. Om die reden bijvoorbeeld, spraken minister Pronk en staatssecretaris Van der Ploeg lovende woorden over de Hoeksche Waard, een eiland ten zuiden van Rotterdam, dat zichzelf, in de woorden van een respondent, succesvol “op de kaart heeft gezet” (Dijkink et al. 2001: 91):

Minister Pronk en staatssecretaris Van der Ploeg gaven eerder te kennen dat zij de Hoeksche Waard zien als voorbeeld van een nieuwe werkwijze, waarbij ‘stakeholders’ gezamenlijk tot een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van bepaalde regionale gebieden komen.

Impliciet spraken de bewindslieden hiermee hun waardering voor de betrokkenheid van bewonersgroepen uit.

### 7.5.2 Polderbranding: waarden en hulpbronnen

Lokale en regionale samenwerking was de motor achter succesvolle voorbeelden van polderbranding. Bewonersgroepen namen vaak het initiatief voor die samenwerking, terwijl hun karakteristieke reactie op uitdagingen eigenlijk groepsvorming was. Het Platform HST was er door een groep te vormen in geslaagd uit te groeien tot een partij van betekenis in de besluitvorming over de hogesnelheidslijn. De meeste bewonersgroepen bleken echter niet in staat of bereid tot verdergaande groepsvorming. Dat is niet zo vreemd. De groepen bestonden immers uit vrijwilligers, die waren gemobiliseerd uit betrokkenheid bij hun eigen leefomgeving. Wanneer een groep zou groeien door zich voor een groter gebied te gaan inzetten, zou die directe betrokkenheid weer afnemen, waardoor het aantal actievelingen zou slinken.

Hoewel vrijwillige inzet de belangrijkste hulpbron was van de bewonersgroepen, was het tevens de grootste beperkende factor voor hun effectiviteit. Vrijwilligers zijn minder flexibel inzetbaar dan betaalde medewerkers. Een van de bewonersgroepen onderzocht dat probleem enigszins, door de relatieve vrijblijvendheid, die eigen is aan vrijwilligerswerk, eigenlijk niet te tolereren:

Ja, en het is ook geen, we werken, het is een soort verplichte vrijwilligheid, hè? Je kan ook zeggen, ik ben een vrijwilliger en ik doe iets als het me uitkomt. Nee, je neemt een bepaalde verplichting op je, en dat geldt voor veel mensen binnen deze vereniging. En, ja, goed, dat doe je, of dat doe je niet. Je kan het niet half doen. Je kan niet zeggen, joh, er is een eh, zo'n geeltjesavond of een informatieavond, ik ga maar even niet, want het komt me niet uit. Nee, daar moet je dan, daar hoor je bij te zitten.

Deze respondent was zelfs bereid vrij te nemen van zijn werk wanneer zijn aanwezigheid bij een hoorzitting echt belangrijk was voor zijn vereniging. Die leek dankzij de hoge inzet van de actieve leden aardig te kunnen roeien met de beschikbare riemen.

Een andere bewonersgroep probeerde voorzichtig te denken aan het inhuren van personeel. De bedragen die daarvoor nodig waren, gingen de budgetten waar deze groep mee werkte echter ver te boven:

De vereniging is nou echt aan het verbreden. Maar we moeten over een jaar, ofzo, of over twee jaar, hebben we professionele ondersteuning nodig. We hebben nu drie medewerkers die, in totaal misschien, een week voor ons werken, dus vijf dagen per week. {I: Betaalde krachten?} Ja, en die betalen we uit projecten die we doen, die projecten laten we eigenlijk altijd extern financieren. Het ledengeld, ik ben ook betrokken bij, bij de financiën, van als je het globaal zou kunnen zeggen, is het ledengeld eigenlijk bedoeld om onze kranten uit te kunnen geven. Dat zijn mooie kranten, die we uitgeven, en alleen die bladen zouden al de moeite waard zijn om eh, lid te worden. En dan is het een kwestie van dat we niet te veel risico nemen. Van: als je projecten aangaat van eh, 20, 30 mille, dat is al meer als het ledengeld dat we jaarlijks bij elkaar halen.

De betaalde medewerkers die deze groep eventueel kon binnenhalen, moesten worden ingezet voor projecten. De meeste bewonersgroepen bleven dan ook afhankelijk van vrijwillige inzet en persoonlijke betrokkenheid. Ondanks hun successen hadden veel bewonersgroepen bovendien voortdurend problemen om voldoende bestuursleden en andere actievelingen te vinden. Zeker wanneer de grootste bedreigingen voor het gebied waren weggeëbd - wanneer het plan, dat de bewoners in het begin bijeen bracht, was gerealiseerd of tegengehouden - trokken veel leden zich terug. Dat gold niet alleen voor de actieve leden, maar met name voor de meer passieve achterban.

Ook de opzet van sommige interactieve planprojecten droeg niet bij aan de kansen van vrijwilligers om te participeren:

Het is overdag. Eh, die mensen hebben ook allemaal professionele toegangen. Kent elkaar uit professionele circuits, en dergelijke. En daar loop je dan als vrijwilliger. Die weliswaar onderhand goed is ingevoerd, en dat ze denken, oh, daar heb je eh degene van [bewonersgroep A]. Want we zijn wel zo ver, dat iedereen weet waar [ons gebied] ligt onderhand. Ik zal niet zeggen heel Nederland, maar als je aan de PvdA fractie in de Kamer vraagt waar [ons gebied] ligt, dan weten ze dat. Dus, zover zijn we al, maar, eh, ze, je ziet dus dat dat soort systemen dus eigenlijk werken op een soort professionaliteit. Wat een vrijwilliger nooit kan bijlopen.

Al met al waren de bewonersgroepen door hun afhankelijkheid van vrijwillige inzet niet in staat de flexibele en effectieve werkwijze van de grote maatschappelijke organisaties te kopiëren. Desondanks kregen sommige bewonersgroepen het voor elkaar een 'professionele' lobby in het leven te roepen om hun belangen te behartigen: door samen te werken met lokale overheden en andere organisaties. Het verhaal in paragraaf 7.5.1 laat zien dat ze daarvoor wel wat water bij de wijn moesten doen: het liefst had de respondent helemaal geen ruimtelijke ontwikkelingen in zijn regio toegelaten.

Maar ook andere organisaties kozen die strategie. Door op regionaal of lokaal niveau wat afstand te nemen van hun eigen standpunten, konden deze bewoners hun handelen afstemmen op het handelen van andere individuen, groepen en organisaties in hun gebied:

Toen ben ik daar, uiteindelijk hadden ze gevraagd of ik eh, bij hun in die groep wilde komen. Ja, kijk, zo'n polderbelang, dat is natuurlijk toch alweer een stuk, eh, meer nimb-achtig. Maar anderszijds hadden ze het ook breder getrokken. Want we hadden inmiddels ook een gebiedscommissie in oprichting en daarvan werd gezegd van: ja, die polder is dan wel het eerste deel, maar er ligt een gebied achter, en het gebied van, dat heet [ge-

bied X], en dat is dus het hele groene stuk tussen [stad A], [stad B], en [stad C]. Dat heeft gewoon zijn kracht. En als je daar de boeren in stand wil houden en daar een open, groen [...] gebied in stand wil houden, dan zul je er hele harde argumenten tegenaan moeten leggen [...]. Er is maar één manier om een gebied groen te houden, dat is als de stedeling het waardevol vindt. Nou, die omslag is dus een beetje gemaakt, zo van: ja, het gaat er om niet dat *wij* niet willen dat het bebouwd wordt, het gaat er om dat *jullie* stedelingen hier een mooi gebied hebben, waar je zondags in kan fietsen. In drie minuten, vijf minuten kun je uit de stad zijn, en kun je hier vrij rondfietsen, en hoeft je vervolgens ... Als je dit gaat bebouwen, dan is je eerste recreatieruimte eh, achter [stad B], of misschien wel helemaal op de Veluwe, voor je weer wat rust terug vindt. Dus wij proberen nu die omslag te maken.

Bewoners die een regionaal compromis sloten, moesten doorgaans van wat meer afstand gaan kijken naar hun belangen in enge zin. Het was voor hen echter niet nodig afstand te nemen van het essentiële bindmiddel tussen haar leden: het vechten voor de bijzondere waarde van hun eigen leefomgeving. Daardoor konden de bewoners bij de invulling van hun participantenrol veel dichterbij hun persoonlijke, politieke en ideële betrokkenheid blijven dan de betaalde medewerkers in paragraaf 7.4.

Door enige afstand te nemen van hun specifieke standpunten, waren groepen, burgers en lokale overheden in staat een gezamenlijk verhaal te scheppen over hun regio. Zo'n gemeenschappelijk verhaal maakte het mogelijk hun handelen te coördineren. Arendt gebruikt daarvoor het begrip '*acting in concert*' (Canovan 1998: xviii). De afstemming tussen de verschillende partijen was echter geen klassiek georkestreerd concert; het leek meer op jammen, samen improviseren. Meestal lagen aan de regionale samenwerking geen uitgebreide afspraken of contracten ten grondslag. Het *acting in concert* van verschillende personen en organisaties in een regio hoefde niet eens te betekenen, dat ze het tot op detail eens waren, of dat ze zelfs maar over de details met elkaar gesproken hadden. Samenwerkend handelen kon zijn gebaseerd op niet meer dan een planologische kaart met een vaag toekomstbeeld, of een slogan als "wij bepalen zelf wel wat we hier in ons gebied bouwen". Gedreven door iets waar ze allemaal de waarde van zagen, legden bewoners, belangengroepen, overheden en soms zelfs bedrijven hun eigen capaciteiten en hulpbronnen bij elkaar. Uit het verhaal in de vorige paragraaf bleek dat een 'verenigde polder' bijvoorbeeld, daarnaast externe hulpbronnen kan gebruiken voor hun samenwerking, zoals compensatiegelden voor grote projecten. In het onderstaande geval kreeg een bewonersgroep zelfs medewerking van buiten het gebied, zonder dat er ooit direct contact was geweest:

Dat was heel bijzonder. Die brief van VROM, die was gestuurd aan ons in juli, in de zomer. Waarin stond: [gebied A] heeft geen bovenlokale bestemming. Nou, wij dachten: dat is een antwoord op onze brief hè. Dus ik had gezegd van: nou jongens, het is duidelijk, [de bouwplannen voor gebied A] zijn verder geen probleem. Maar die brief was ook midden in de vakantie binnen gekomen, dus we hadden daar eerlijk gezegd ook niet zoveel mee gedaan, en hem eigenlijk gezien als antwoord. Toen was ik op die [interactieve bijeenkomst], komt één van die ambtenaren van VROM naar me toe, en ik zal verder geen namen noemen, hij zegt: jullie hebben toch een brief van ons gehad? Ik zeg: ja, van de zomer. Nou zegt ie: wat stond er in? Ja, over [gebied A], niet bovenlokaal. Hij zegt: oh? Hij zegt: hebben jullie daar niks mee gedaan? Ik zeg: nee, nog niet op voorhand, we hebben hem als antwoord gezien. Oh, zegt ie: nou, ik denk, dat als je hem naar buiten brengt, dat er wel wat zal gebeuren. Waarom brengen jullie hem niet naar buiten?

Net als de usual suspects kozen de bewonersgroepen voor samenwerking. Maar anders dan bij de samenwerkende professionals, bleven in de regionale samenwerking de grenzen tussen de groepen en organisaties intact. En ook de verschillende werkwijzen van de verschillende participanten bleven bestaan:

De gemeente had dus ook zo'n soort voorstel en die mochten dat dus verder uitwerken.

{I: Oké, de gemeente en jullie hadden allebei een voorstel gedaan, maar de gemeente mocht het verder uitwerken?} Ja. Nou goed, hun voorstel zat gewoon, iets beter in elkaar. Wij hebben gewoon, in twee avonden hebben we dat hahaha ... Dat ging allemaal wel heel snel, hè. Haha. Maar het is, hoe heet het, je hoeft ze alleen maar ... dat is het andere voordeel, je bent, omdat je geen overheid bent, hoef je niet alles zorgvuldig te doen. Kijk, wij kunnen op een gegeven moment gewoon dingen roepen. Dingen stellen. En als men zegt: bewijs dat maar, zeggen wij: ja, daar hebben we geen tijd voor. Of niet alle kennis voor in huis. [...] Je hoeft, je hoeft niet alles tot in detail, en met alle belangenafwegingen bij elkaar, ehm, te positioneren. Je moet je op hoofdlijnen positioneren, en daardoor hou je dus ook de aandacht. Kijk, als bewonersgroep kun je ook andere dingen doen dan de gemeente. Dat wil zeggen, zo'n emmer met eh, wc-papier aanbieden, dat kan [de gemeente] niet. [...] Dus niet gehinderd door formele procedures hebben wij dit soort dingen allemaal gedaan. [...] [De gemeente kreeg middelen om het voorstel uit te werken.] En toen heeft de gemeente dus, met het geld, een heel mooi plan kunnen laten maken, we hadden daar nog wel bedenkingen op, maar op zich was het een leuk, goed uitgewerkt plan. En dat, ik denk dat dat dus, samen met de publiciteit, uiteindelijk de doorslag gegeven heeft, dat [ons] probleem uiteindelijk toch tot eh, ja, moties in de kamer geleid heeft. Hè, dus, dan neemt de Tweede Kamer, bij de bespreking van het MIT - ja, en wij voeren ze dan met de nieuwsberichten, persberichten, en met mailtjes en dat soort dingen meer -, wordt er dan een motie aangenomen, eh, dat er dus een oplossing gevonden moet worden voor de problematiek van [ons gebied].

Juist het combineren van verschillende manieren om invulling te geven aan hun participantenrol, vergrootte het participatieve repertoire van dit vrijblijvende samenwerkingsverband van bewonersgroep en gemeente. Enerzijds konden ze de kracht van vrijwillige inzet en de persoonlijke kennis en creativiteit bij de bewoners blijven benutten, een vermogen dat de usual suspects riskeerden te verliezen. Anderzijds konden de gemeenten af en toe snel doorpakken door hun formele bevoegdheden en betaalde medewerkers in te zetten.

Dit soort samenwerkingsverbanden op lokaal of regionaal niveau vertoonden wel enige overeenkomst met het (inter)provinciale netwerk van maatschappelijke organisaties uit de vorige paragraaf. Het afstand nemen van de eigen standpunten maakte samenwerking mogelijk. Regionale samenwerking week echter ook op een aantal markante punten af van het netwerk van professionals. In de regio's bleef namelijk de karakteristieke invulling van de participantenrol door bewonersgroepen en hun leden bestaan. Ook de grenzen tussen verschillende organisaties bleven intact. Bovendien hoefden de bewonersgroepen, anders dan de single-issue organisaties op (boven)provinciaal niveau, geen afstand te nemen van hun essentiële drijfveer en bindmiddel: de bijzondere waarde van hun leefomgeving.<sup>108</sup> Wat de bewoners in de bewonersgroepen onderling ver-

<sup>108</sup> Om lid te worden van het netwerk van professionals, moeten maatschappelijke organisaties juist wel afstand nemen van hun centrale belang. De essentiële drijfveer van VNO-NCW bijvoorbeeld, is het belang van bedrijven. Dat is wat hun leden bindt, zoals het belang van de natuur de leden van

bond, verbond hen eveneens met andere lokale en regionale organisaties, overheden en bedrijven. Zo ontstond her en der in de zuidelijke Randstad een soort gemengde vorm van participeren: enerzijds gekenmerkt door de persoonlijke betrokkenheid van vrijwillige bewoners, anderzijds door de doelgerichte lobbyactiviteiten van de gemeente, uitgevoerd door betaalde medewerkers met doorgaans een meer afstandelijk perspectief op het lokale of regionale belang.

### 7.5.3 De poldercompetitie

Voor de participanten in de zuidelijke Randstad was open, groene ruimte een schaars goed. Een respondent noemde dit verschijnsel “groene concurrentie”. Deze groene concurrentie lokte een strijd uit tussen de verschillende regio’s. Die strijd krijgt in dit hoofdstuk de naam ‘poldercompetitie’. De poldercompetitie is de strijd tussen regio’s in de zuidelijke Randstad om gunsten en hulpbronnen uit Den Haag, waar zowel de regering als de provincie zit.

#### *Een nul-somspel*

Veel actieve bewoners zijn zich bewust van het feit dat ze niet de enigen zijn die de bijzondere waarde van hun gebied onder de aandacht proberen te brengen. Want de planologische druk op de zuidelijke Randstad is groot, zo legt een van de respondenten uit:

Noord-Holland heeft een probleem met zijn woningbouw, met name de bollenstreek heeft een probleem met zijn woningbouw. Dat is de problematiek van Schiphol, omdat ze niet kunnen bouwen dicht bij Schiphol vanwege de geluidsnormering. Nou, ze komen hier in de buurt nog iets van 30.000 huizen tekort. In eerste instantie 10, 15.000, en ik geloof op lange termijn meer. Nou, de bollenstreek heeft een opdracht gekregen van: waar kun je dat uitplaatsen? Vanuit VROM. En toen is er gekeken: nou, de Haarlemmermeer mag het dus eigenlijk niet worden, vanwege Schiphol. De Bollenstreek zelf heeft het Pact van Teijlingen eh, aan zich hangen. Die zegt dus: niet in de Bollenstreek. Want daar zit dus ook een vrij strakke maatschappelijke eh, die hebben zich ook redelijk verenigd in het Pact van Teijlingen. En daar zit een hele zware lobby ook achter, van: de bollenboeren moeten in de Bollenstreek blijven. [...] Maar goed, de Bollenstreek heeft een te beperkte huizenopvang ... uiteindelijk heeft minister Dekker, aan óns nota bene, dat was weer heel bijzonder, aan onze [bewonersgroep] ... Want wij hebben haar aangesproken van, minister, hoe zit het nou, want als u hier onduidelijk over bent, dan blijft iedereen maar aanspraak maken op dit gebied. En d’r was in de Nota Ruimte in één keer zomaar wat getekend in de Oude Rijnzone, om er een heleboel huizen er in te zetten. Zomaar, hoor, niet op de grenzen, maar overal erover heen, hè. Ja, en toen hebben we VROM gezegd: nou, vertel nou maar wat dat betekent, wat is nou jullie bedoeling met de Oude Rijnzone? Laten we dan maar duidelijk worden, als het dan bebouwd moet worden, heb je ook iets om tegen te vechten. En als we met zijn allen vaag blijven, dan is het bekeken zaak. Het heeft vier maanden geduurd, maar er is antwoord van de minister gekomen: jullie hebben geen bovenlokale opdracht, migratiesaldo nul, en jullie hoeven geen huizen op te vangen, bovenlokale bebouwing is niet nodig.

---

Natuurmonumenten motiveert en bindt. Wanneer deze twee organisaties gaan samenwerken, moeten de medewerkers enige afstand nemen van juist deze belangen. Dat kan tot onbegrip bij de leden leiden.

Verderop in het interview vertelt dezelfde respondent dat verschillende regionale lobby's in de Randstad elkaar beconcurreren om hun leefomgeving groen te houden:

Het gaat om macht. Wij laten ons meer horen dan een ander groen gebied. In [polder Y] hebben ze bijvoorbeeld heel gewiekste juristen. [...] Daar ligt onze macht: goed op de kaart staan, je lobby voor elkaar hebben, je argumentatie op orde. Dat levert op dat ze niet aan zo'n gebied komen. Bij [gebied B] is dat niet gelukt, die wordt nu volgebouwd. [...] Als het pact van Teijlingen zich hard professionaliseert, moeten wij er ook weer tegenaan.

Ook in de beleving van andere actieve bewoners had de ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad het karakter van een 'zero-sum game': ze beseften dat hun inzet om hun eigen leefomgeving groen te houden, ten koste kon gaan van het groen in andere regio's in en om de Randstad. Polderbranding heeft een competitie tussen polders in het leven geroepen, een strijd om de schaarse, open, groene ruimte.

---

Afbeelding 7.3 Bord van bewoners bij Zoeterwoude. *Bron: site Stichting Grote Polder Groene Hart*



Zoals ontwikkelingsplanologie het spel was van de 'professionele' participanten in de zuidelijke Randstad, zo speelden de bewonersgroepen - in samenwerking met andere organisaties en overheden - hun eigen spel: de poldercompetitie. Ze streden om felbegeerde prijzen: het binnenhalen en tegenhouden van ruimtelijke planprojecten. Als het niet lukte een ongewenst project tegen te houden, trachtte men daarvoor zo veel mogelijk compensatie binnen te halen, in de vorm van geld en projecten. Die compensatie kon de regionale lobby weer als hulpbron gebruiken. Een ander aantrekkelijke prijs in de poldercompetitie was planologische bescherming van de groene ruimte door middel van bijzondere kwalificaties, bijvoorbeeld beschermd natuurgebied of nationaal landschap. Sommige regio's gingen voor de - de felbegeerde, maar voorlopig onbereikbare

- hoofdprijs: planologische autonomie voor de regio: het recht om de eigen ruimtelijke toekomst te bepalen.

### *Tactieken*

Ook de meest effectieve strategie in de poldercompetitie is hierboven al genoemd: het draait om polderbranding. Die strategie kan worden gesplitst in een drietal tactieken:

1. Regio's trachten hun *zichtbaarheid* te maximaliseren. Het is niet zo dat bewonersgroepen zich alleen maar met publicitaire activiteiten bezighielden, maar ze probeerden wel zo veel mogelijk publiciteit te genereren met wat ze deden. Activiteiten die veel tijd en moeite kostten, konden ze alleen maar volhouden indien die een grote bijdrage leverden aan de bekendheid van de regio bij besluitvormers in Den Haag.

2. Zichtbaarheid alleen is niet genoeg; de bewoners onderstreepten zo veel mogelijk de *unieke*, specifieke, bijzondere kwaliteiten van hun gebied:

Ook de eigen karakteristiek van het landschap natuurlijk, en die toch een ... Ja, wat is karakteristiek, want als je een [polder] verder gaat, dan is dat ook een [polder], daar heb je ook dijken, enzo. Maar je, je moet dat gewoon eh, dat, dat moet je gewoon, dat moet je gewoon verkopen.

De ligging van gebieden was daarbij een belangrijk aspect. De groepen gebruikten slogans als: 'het laatste open landschap tussen twee steden', 'de polder waar het Groene Hart begint', 'het eerste groene gebied ten zuiden van de Randstad'. Een bijzondere planologische aanwijzing is daarom zowel middel als doel in de poldercompetitie: de groene ruimte wordt beschermd en de unieke waarde en kwaliteit daarvan bevestigd. Andere bewoners legden juist de nadruk op de unieke problemen in hun leefomgeving, het unieke gebrek aan kwaliteit. Bijvoorbeeld met behulp van een website met een weergave van het actuele lokale geluidsniveau:

We hebben die website niet uitbundig gepromoot in de eh, in de grote wereld. Want de capaciteit was niet zo hoog. Maar we hebben het wel een fors aantal keren onder de aandacht van de landelijke politiek gebracht. En die mensen gaan kijken, want die kunnen zich weer niet permitteren om te zeggen van: ja, ik heb nog niet gekeken. En dat maakt gewoon indruk. [...] En als je dan op een gegeven moment dat relateert aan een toen ook actuele discussie over de geluidsomstandigheden van Schiphol in verband met de vijfde baan ... We hebben daar ook eens een keer heel kort gemeten, en dan blijken die geluidsniveaus daar aanzienlijk lager te zijn dan hier. Hier blijkt het geluidsniveau een uur per dag boven de 80 decibel te liggen. Dat is, dat zijn getallen die kennen we voor de rest niet in Nederland. Nou, dat helpt in het ja, hoe moet je het zeggen, in het zichtbaar maken. En in ehm, het feit dat de politiek toch vindt, dat ze er wat van moeten vinden.

3. Hoe breder de samenwerking, hoe sterker de regio. Bewonersorganisaties probeerden daarom te *spreken namens zo veel mogelijk mensen*, organisaties en belangen in hun omgeving:

Je moet zorgen dat je meerdere partijen bij je hebt. Bijvoorbeeld de kaasboeren hier, die maken de beste kaas van Nederland, daar hebben ze een prijs voor gekregen. Ze hebben niet dezelfde belangen, maar het helpt wel bij op de kaart zetten van het gebied.

Met dit soort ongebruikelijke connecties konden deze bewoners bovendien de bijzondere waarde van hun gebied nog extra accentueren. Niet alle bewonersgroepen zaten overigens in polders en andere landelijke gebieden. Soms kwamen ze juist voort uit de

omringende steden, opgericht door mensen die het buitengebied van hun stad wilden beschermen. In elk geval was samenwerking tussen plattelandsbewoners en stedelingen onmisbaar om een bepaald gebied open en groen te houden. Zo vertelt een bewoner van een ruraal gebied:

Je hebt dus een kleine gemeente, in een periferie van grote steden, die eigenlijk er alleen voor staat om dat gebied groen en open te houden. En dat ... en [onze vereniging], die heeft af en toe een ontzettende taak, om eh, om dat proces om die andere gemeentes erbij te betrekken, te ondersteunen.

De regionale lobby die deze drie tactieken optimaal wist te combineren in zijn strategie van polderbranding, kon veel extra punten verdienen in Den Haag. De Hoeksche Waard, waar een ruimtelijke toekomstvisie werd opgesteld, met een breed draagvlak onder de bewoners, was daarvan een goed voorbeeld, zoals de waardering van Pronk en Van der Ploeg al liet zien.

### *Stad en platteland*

Behalve samenwerking vond er ook concurrentie plaats tussen rurale en urbane bewonersgroepen. Met andere woorden: ook steden konden meedoen aan de poldercompetitie. De bewonersgroep met de website met geluidsniveaus was daarvan een voorbeeld. Zij probeerden landelijke en provinciale besluitvormers niet alleen te laten zien dat ze meer geluidsoverlast hadden dan de omwonenden van Schiphol. Ze moesten hen er tevens van overtuigen dat de kwaliteit van hun urbane leefomgeving meer onder druk stond dan de leefkwaliteit in de polders. Deze mix van concurrentie en congruentie tussen urbane en rurale waarden speelde al een rol bij de besluitvorming rond de HSL-Zuid. Zo wilde Den Haag geen HSL door het Groene Hart, omdat de stad zelf een station aan de lijn wilde (Van de Grondelle 1998: 223). De gemeente Delft was juist tegen de Bosvariant, omdat die de kansen op een tunnel voor de gewone spoorlijn dwars door het centrum van de stad zou verkleinen (Cie. Duivesteijn 2004b: 382). In de discussies over de doorsnijding van Midden-Delfland door de A4 van Delft naar Schiedam moest men eveneens belangen van steden en polders onderling afwegen. Een medewerker van de ZHM geeft in zijn brief aan de Stichting Stop RW19 een opsomming van enkele zeer diverse, unieke ruimtelijke kwaliteiten en problemen die daar in het geding zijn (Steekelenburg 2002b, zie paragraaf 7.4.6):

Plan Norder wil de impasses doorbreken rondom de stagnerende ontwikkeling van landbouw-, natuur- en recreatiegebied Midden-Delfland, de verarming van verouderende nieuwbouwwijken Vlaardingen Holy en Schiedam Groenord, en het door uitlaatgassen geteisterde Overschie; het Plan beziet op welke manier de aanleg van de A4 daartoe de beste kansen biedt.

De poldercompetitie was een strijd tussen ongelijksoortige ruimtelijke waarden.

De strijdende partijen uit die verschillende regio's en steden in de poldercompetitie zaten overigens zelden bij elkaar aan tafel. Mede daardoor was dit spel voor zijn deelnemers veel minder voorspelbaar dan het ontwikkelingsplanologische spel voor de professionele participanten. De spelers van de poldercompetitie hadden geen normen om elkaar aan te houden. Hun spel had eigenlijk geen regels, behalve misschien: 'de aanhouder wint soms'. Anders dan de usual suspects waren de bewonersgroepen niet in staat anderen uit te sluiten van deelname aan hun spel. Ook in de poldercompetitie



bleef de ruimtelijke planvorming voor bewonersgroepen een nul-somspel: ze hadden geen invloed op de hoeveelheid nieuwe woningen, bedrijventerreinen, wegen en spoorlijnen in de zuidelijke Randstad; de gemeenten evenmin. Daardoor hadden ze nauwelijks mogelijkheden om de taart, die onder hen werd verdeeld, groter of kleiner te maken. Vanuit hun perspectief stond de beschikbare hoeveelheid open groene ruimte in hoge mate vast.

#### 7.5.4 De rol van Milieudefensie

Vereniging Milieudefensie zette zich juist daarvoor in: het behouden en uitbreiden van de voorraad open groene ruimte in de zuidelijke Randstad. Deze maatschappelijke organisatie speelde - en speelt nog altijd - niet of nauwelijks mee in het netwerk van de usual suspects. Vanaf 1999 begon Milieudefensie zich echter wel stevig te bemoeien met de poldercompetitie in de zuidelijke Randstad. Toen startte de organisatie haar landelijke campagne ‘Trek de groene grens’, waarmee ze het “volbouwen van het landschap” probeerde tegen te gaan (Milieudefensie 2006a: I-5).<sup>109</sup> In de loop der jaren concentreerde de campagne zich steeds meer op het Groene Hart (Milieudefensie 2005: 4). De organisatie was met name scherp gekant tegen de beoogde nieuwbouw in de Oude Rijnzone, het Zuid-Hollandse pilotproject voor ontwikkelingsplanologie (Verhaak 2006):

De gevolgen van ruimtebeleid zonder regie en geld zijn te zien in het Groene Hart. De échte beleidskeuzes - bijvoorbeeld: hoeveel nieuwe bedrijventerreinen moeten er komen - werden doorgeschoven naar de gemeenten. Het omzetten van boerenland in bouwgrond levert de gemeente geld op. Dus geeft het geld vaak de doorslag dat er tóch maar weer gebouwd moet worden in het volgende weiland. [...] De grootste aanslag op het Groene Hart vindt momenteel plaats in het gebied tussen Leiden en Bodegraven. De huidige plannen voorzien in maar liefst zeven nieuwe bedrijventerreinen met een oppervlakte van in totaal 150 hectare. Gemeenten (zoals Bodegraven en Alphen aan den Rijn) vechten ieder voor hun eigen bedrijventerreintje en de provincie Zuid-Holland doet niets. Uit onderzoek blijkt dat er maximaal vijftig hectare nodig is. [...] In de nu open polder de Gnephoek wil de gemeente een nieuwe weg aanleggen, met een dure brug, de Máxima-brug. Daar is geld voor nodig, dus volbouwen die polder.

Voor haar campagne zocht Milieudefensie contact met lokale groepen (Milieudefensie 2006a: II-3):

Als je in actie wilt komen voor het behoud van een dierbaar stukje open ruimte, heeft het veel voordelen je te verenigen in een groep: als meer mensen zich ergens voor inzetten, ziet de buitenwereld dat het om meer gaat dan ‘slechts’ een individueel belang. Je bent

<sup>109</sup> In 2006 bracht Milieudefensie dit boek, het “Handboek voor behoud van het landschap” uit. Het bevat tips, informatie en voorbeelden over het verzet van lokale groepen “tegen het volbouwen van het landschap” (Milieudefensie Magazine 2006b: 33). Bij aanvang van de interviews voor dit hoofdstuk, had ik het plan om naast dit hoofdstuk tevens een handleiding voor het participeren aan interactieve planprojecten te maken, op basis van de verhalen van de respondenten. Dat was bedoeld als reactie op alle checklists en handleidingen voor het organiseren van interactieve projecten (zie Hoofdstuk 5 en Baeten 2003). Het bleek echter al snel, dat de respondenten te weinig specifieke informatie over ‘interactief participeren’ gaven, om een handleiding te maken. Milieudefensie heeft evenmin aanleiding gezien om het thema participatie via interactief beleid in het Handboek op te nemen. Lokale groepen krijgen van Milieudefensie wel de tip om zelf een krachtenveldanalyse te maken en te zorgen voor draagvlak voor hun visie (Milieudefensie 2006a: III-9, III-17 en V-3).

als Milieudefensieafdeling of lokale groep bovendien zichtbaarder voor de media dan als individu [...]. Voor Milieudefensie is samenwerking met lokale groepen onmisbaar, zeker op het gebied van ruimtelijke ordening. Dit is, door het nieuwe Rijksbeleid (de Nota Ruimte), steeds meer een zaak van lokale overheden. Samenwerking met lokale groepen betekent voor Milieudefensie meer kennis over wat er lokaal speelt en waardevolle lokale contacten. Voor groepen betekent samenwerking dat ze ondersteuning krijgen van een professioneel apparaat.

Uiteindelijk vond de organisatie samenwerking met ongeveer 250 groepen uit het hele land (ibidem: I-3).

Afbeelding 7.4 Groene Hart Campagne van Milieudefensie bij Woerden, in 2004. Bron: [www.milieudefensie.nl](http://www.milieudefensie.nl)



De bewonersgroepen in de zuidelijke Randstad waardeerden de campagne van de milieuoactivisten zeer:

We zijn wel lokaal, ja. Alleen met Milieudefensie hebben we toch een goede samenwerking opgebouwd, op het moment dat zij zich wat gingen professionaliseren op het gebied van RO, met de groene grensactie. Nou, daarvoor was het echt een eh, een club waarvan, daar hadden wij niet veel mee op. Ook met hun wijze van opereren niet. We hebben altijd gezegd: we doen het netjes, we doen geen subversieve acties, hè. Gewoon netjes, onze zaken, onze casus naar voren brengen, en met argumenten proberen de mensen te overtuigen. We willen best af en toe eens wat ludieks doen, dat hebben we ook gedaan hoor, maar altijd heel netjes binnen de grenzen van het eh, aanvaardbare, hè. Geen mensen tegen je in het harnas jagen. Nou op het moment van de Groene Grens gingen zij een koers varen die ongeveer parallel liep met hetgeen, zoals wij het altijd deden. Nou en dat klikte wonderwel. En we zijn dus ook, met het bedrijventerrein, dat hebben we gebracht onder de paraplu van de Groene Grens, dat heeft ons gewoon ook weer veel publiciteit opgeleverd.

Ook deze respondent werkt graag met Milieudefensie samen:

Heel af en toe belt de Milieudefensie me op, want daar heb ik op een andere manier ook weer mee te maken. En dan zeggen ze: joh, hoe zit dat met die klankbordgroep? Nou, dan doe ik verslag. En eh, nou daar kunnen we ons in vinden, ik heb dan een soort afspraak dat als het uit de hand dreigt te lopen, hè. Want dit is natuurlijk allemaal nog maar naar het moment suprême, hè, want straks krijgen we de echte plannen, en dan moeten we ze gaan beoordelen. Of al die gesprekken zin hebben gehad. En eh, en ik heb met Milieudefensie dus afgesproken: stel dat daar dingen in zitten, die een andere weg in moeten. Ja, dan sein ik ze even in.

Een andere bewoner ziet een goede relatie met Milieudefensie zelfs als een voorwaarde voor succes in de poldercompetitie:

Een goed netwerk is belangrijk, bijvoorbeeld regelmatig overleg met Milieudefensie. Lid zijn! Bestuur en bureau hebben veel geld. Groepen die zich heel sterk manifesteren, daar willen zij ook veel geld voor uitgeven. Milieudefensie wil zich nu voor [een klein groenstrookje hier in de buurt] gaan inzetten, dat is wonderlijk.

Toch liepen de belangen van Milieudefensie niet altijd parallel aan de inzet van de bewoners om de unieke waarde van hun gebied te promoten:

Er zijn ik weet niet hoeveel locaties in Nederland waar je dus glas, bestaande glastuinbouwlocaties die je uit kan breiden, of waar het veel beter kan dan hier, hè. Dat is inderdaad een beetje nimby-achtig. Met dat bedrijventerrein hebben we dat dus gelaten en hebben we gezegd: daar zeggen we niks meer over. We gaan dus niet zeggen dat het beter kan in Valburg, we zeggen gewoon: we willen het hier niet, om die en die reden. En we gaan niet zeggen van: doe het dan maar daar. [...] Ook vanwege ja, we zijn toen ook gaan samenwerken met Milieudefensie ... {I: Ja, en die zijn landelijk, dus die willen liever niet allerlei alternatieve locaties?} Ja, en in zo'n verband ga je ook niet roepen van niet in [hier], en dan wel in Valburg, hè, want zij zijn ook tegen Valburg, dus zelf ben je dan ook een beetje tegen Valburg, hè.

Ondanks dergelijke compromissen bleven bij de samenwerking met Milieudefensie de grenzen tussen de verschillende participanten duidelijk afgebakend, net als in de regionale samenwerkingsverbanden met gemeenten en andere groepen. De participerende bewonersgroepen behielden onmiskenbaar hun eigen perspectief en hun eigen rolinvulling.

### 7.5.5 Een strijd op niveau

Met hun bemoeienis met ruimtelijke planvorming hebben de participanten in de zuidelijke Randstad zo twee arena's voor ruimtelijke planvorming in het leven geroepen: ontwikkelingsplanologie en de poldercompetitie. Het zijn eigenlijk twee verschillende manieren om uiteenlopende ruimtelijke belangen af te wegen en daar maatschappelijke actoren bij te betrekken. Beide arena's functioneerden het best als ze de enige plek waren waar ruimtelijke belangen werden afgewogen, als ze niet in elkaars vaarwater zaten. Steekelenburg en Van Muijen zien dit zelfs als een "succesvoorwaarde" van interactieve planning in het algemeen (1999: 82):

Voorkomen moet worden dat er parallelle circuits van invloed ontstaan.

In de zuidelijke Randstad werden de moeizaam bereikte resultaten in de ene arena echter meermaals doorkruist door uitkomsten van de andere arena. Geen enkele andere gebeurtenis riep zoveel irritatie op bij de respondenten. In paragrafen 7.3 en 7.4 zijn al veel medewerkers aan het woord gekomen die zich boos maakten over de rolinvulling

van bewoners en gemeenten in ruimtelijke planvorming en interactieve projecten. Vooral kleinere gemeenten namen volgens hen te weinig afstand van hun lokale belang, en lieten zich soms voor het karretje van de bewonersgroepen spannen. Een van de geciteerde medewerkers was daarom ook uitgesproken negatief over de successen van de Hoeksche Waard, waar Pronk en Van der Ploeg zoveel waardering voor uitspraken. De professionele participanten keurden de argumenten van participerende bewoners af, en omschreven hen als huisvrouwen, die-hards en onprofessionele nimby's, die niets liever deden dan zand in de machine strooien.

Omgekeerd stoorden bewoners zich vaak aan de aanpak van de maatschappelijke organisaties. Dat was niet alleen omdat die hen vaak wat neerbuigend benaderden en probeerden buiten te sluiten van hun overlegcircuits. Het kwam namelijk ook voor dat de resultaten die een regio in de poldercompetitie had bereikt, werden doorkruist door de samenwerkingsprocessen van de maatschappelijke organisaties. Een bewonersgroep die na vele jaren van intensieve participatie de aandacht had weten te vestigen op de bijzondere kwaliteiten van het gebied, maakte mee dat de organisaties in het Groene Hart Pact<sup>110</sup> dat resultaat deels weer ongedaan maakten. Aanvankelijk had de gebiedscommissie hun gebied aangewezen als icoon, een speciaal gebied in het Groene Hart waar veel projecten ontwikkeld zouden gaan worden:

We stonden er in als icoon. En het icoon was: veenparken ten oosten van Leiden. Nou, met dat veenparken waren we al niet zo heel happy. Want veen, mmm, dat is dan wel goed hè, veen is wei, want op veen kun je ook niet zo goed bouwen, maar park impliceert heel wat anders. Het woord park, in Nederland, is een boompje, een waterpartij, een huis, een boompje, een waterpartij, een stukje groen, hè, dat is park. Nou, daar waren we helemaal niet zo blij mee, met dat woord. En als je dan zei: waarom noem je dat parken? Jaaa, het beestje moet een naam hebben. Ja maar, noem het dan in godsnaam geen park, want ... de hele bevolking weet wat een park is, in de beeldvisie is park iets anders. [...] Want dan zit dus de NEPROM d'r in. Want de NEPROM houdt van park. Want die zegt: ik ga daar een paar mooie locaties ontwikkelen, ik zet daar een gebouwtje omheen en wat ... die mensen krijgen veel hectares, die moeten het openstellen voor publiek. Maar er komen natuurlijk wel bomen in. Dan is het geen open veenweidegebied meer. Maar we waren hoe dan ook icoon, dus daar waren we eigenlijk wel redelijk blij mee, want icoon betekende geld. Daar kwam het ongeveer op neer.

Maar ondertussen waren de bewoners niet gerust op de toekomst:

Wij zagen dingen gebeuren waar een ander krachtenspel op speelde dan dat wij eh, vonden dat we invloed op hadden. Dat er dus grotere zaken speelden. Ze deden gewoon zoals ze ongeveer dachten dat ze het wilden doen. Recreatieve ontwikkelingen, ze hadden daar heel duidelijk een plan over. {I: Dat pact van maatschappelijke organisaties?} Ja, dat pact had namelijk al een soort voorfolder geschreven. En daar hadden we al in gezien, van: dat wat zij willen, dat is niet wat we op ons gebied willen. Bovendien overruleden ze volledig de gebiedscommissie. Die de provincie zelf had opgericht om op gebiedsniveau aan dit gebied te werken. [...] En daar, daar gaven ze dus helemaal niet, en ze zeiden gewoon nou, wij gaan een aantal projecten benoemen, als drie provincies. En daar gaat het geld heen. Terwijl we hier als gebiedscommissie één groot probleem hebben! Uiteindelijk gaat het om het geld, want daar draait het altijd om. En eh, toen hebben we op een gegeven moment gezegd: ja joh, waar zijn we nu mee bezig? We gaan een

---

<sup>110</sup> Zie paragraaf 6.4.8.

nieuwe organisatie optuigen, die krijgt straks heel veel geld. Wij zitten op het geld te wachten. Het is een organisatie die draait, we hebben heel veel partijen aan tafel zitten, maar het loopt niet omdat we eigenlijk ... omdat dat geld het probleem blijft. [...] Dus je gaat gewoon iets nieuws doen, en van bovenaf zo weer op insteken. Nou, daar hebben we heel boos over gedaan.

De bewoners waren bang dat het imago dat zij zelf hadden opgebouwd van hun gebied, in de publieke beleving zou worden verdrongen door het beeld van de samenwerkende maatschappelijke organisaties.

De leden van de groep beseften dat buiten hen bijna niemand door had hoe de leden van het Groene Hart Pact en het interprovinciale Groene Hart Programma dachten over en werkten aan de toekomstige inrichting. Ze besloten een brief op te stellen:

Het waren allemaal inhoudelijke workshops, en het was redelijk besloten. [...] Alle partijen die er niet waren, hadden niet in de gaten wat er aan het gebeuren was. Dus wij hebben een brief naar de stuurgroep gestuurd, en we hebben die ook naar de gemeentes gestuurd. En ook naar de pers, geloof ik. Nou, ze waren héél boos bij het programmabureau. Want we waren ... zo was het allemaal niet, en eh, dit en dat ... {I: Waar waren ze nou vooral zo, welke norm hebben jullie gebroken, of wat hebben jullie gedaan waar ze echt pissig over waren?} Ze waren pissig omdat we in een vroegtijdig stadium, zonder dat er nog een programma lag, daar al bezwaar tegen maakten. Maar wij hadden voornamelijk bezwaren tegen het democratisch gehalte waarop, waarop je mensen uitnodigt en over dingen heen walst. En bovendien de gebiedscommissie te kakken zet, in wezen. Zo van: jullie bestaan maar even niet. En daar hadden we op ingestoken, want daar was de provincie natuurlijk gevoelig voor, want die gebiedscommissie mag je niet op die manier passeren. Dus wij hadden gezegd: leuk dat jullie wat voor het gebied bedenken, maar de gebiedscommissie is hier de commissie die daarvoor opgericht is. En daar ga je toch niet opnieuw op insteken?

Toch is dat wat de provincies deden:

En toen, op het allerlaatste moment, is onze icoon eruit gegaan. Dat werd het toch maar niet, zeiden ze. En is de Oude Rijnzone erin gekomen. Want, zeiden ze, ja, we doen, het heet wel Programmabureau Groene Hart, en het heet het Groene Hart Programma, maar we vinden ook wel dat er wat voor het rood moet zijn, voor bouwen.

De ruimtelijke gevolgen van dit besluit waren voor de bewoners moeilijk in te schatten:

Dat gebied moet zich daar ontwikkelen, en dat moet zich, zoals ze zeggen, met Groene Hartkwaliteiten ontwikkelen. Nou, het woord Groene Hartkwaliteiten wordt neergezet tussen haakjes en vervolgens wordt het hélemaal niet gepreciseerd of dat een muur van tien verdiepingen hoog is, of dat het boerderijen zijn. Daar kan je alles over denken. Daar hebben we overigens ook vragen over gesteld, of ze dat, of ze dat nou willen duidelijk maken, en iedereen, nou daar wordt dus heel vaag over gedaan. [...] Nou, dan gaat het verhaal in de Gnephoek lopen. De Gnephoek hoort formeel eigenlijk niet tot de Oude Rijnzone. Maar informeel wel, want er is wel een lijntje getekend. Een stippellijntje. De bekende stippellijntjes, zo van als we er niet uitkomen, dan kunnen we daar heel veel huizen bouwen, en die kunnen dan de Oude Rijnzone een beetje gaan betalen. Want waar ze mee zitten is ... het is geen leeg gebied natuurlijk. Er zitten allemaal bedrijven, er zitten campinghouders, boerderijen. [...] het is volledig bebouwd, alleen is het niet vol. Maar als je daar toch iets wil ontwikkelen, zal je toch eerst het ene eruit moeten kopen, en dan kan je er weer iets inzetten. Dus dat gebied brengt zijn geld gewoon niet op, daar komt het op neer.

In hun communicatie over het Groene Hart Programma, met de nieuwe icoon, melden de provincies dat het programma “in overleg met de samenleving” was opgesteld. De bewoners vonden echter dat de nieuwe plannen voor hun gebied van bovenaf werden opgelegd, omdat alleen de grote maatschappelijke organisaties hadden meegepraat. Dat vertelden ze ook aan degenen die de ruimtelijke projecten kwamen evalueren:

Ze hebben allemaal grote projecten door heel Nederland, die aan ontwikkelingsplanologie doen, hebben ze beoordeeld en beluisterd. En ál die groeperingen mochten weer op komen draven, maatschappelijk, maar ook gemeentelijk en alles. Die zijn weer gehoord. Nou, dat was een [*onverstaanbaar*]. Vervolgens hebben we een provinciale bijeenkomst gehad, die kwam ook kijken hoe het liep. Daar mochten we ook komen, die ging om de omgevingskwaliteit. En dat is een heel ander onderwerp, maar daar word je dus als plaatselijke groepering zoals wij, die met vrijwilligers werken, word je daar dus doodmoe van. Want je mag van alles inbrengen in die projecten. Vervolgens komen ze het weer controleren, of die maatschappelijke groeperingen wel aan het woord komen. En dan zeg je: nee, een heleboel dingen gaan hier niet goed. We worden niet gehoord, ze doen er niks mee, je mag wel inbrengen, maar uiteindelijk doen ze er iedere keer gewoon geen fluit mee. Ze beloven een klankbordgroep op te zetten, dan moet je nog bij god smeken of je er in mag komen. En in die stuurgroep zit wel de Kamer van Koophandel als maatschappelijke groepering. En wij mogen in de klankbordgroep. En die is nog steeds niet bij elkaar gekomen, terwijl wij willen praten met de stuurgroep.

Op zich hadden de bewoners wel begrip voor het belang dat bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel behartigde:

Want zij hebben net zo goed belang, als dat ik een belang heb, of tenminste, dat wij een belang hebben. Hè, zo reëel ben ik ook wel.

Hun bezwaren hadden vooral te maken met het afstandelijke, procesmatige perspectief van de samenwerkende organisaties op hun eigen leefomgeving. De organisaties en overheden in het Groene Hart Pact hadden nieuwe, in hun ogen betekenisloze woorden verzonnen voor het gebied:

De ANWB roept: wij moeten dat Groene Hart verder openen, want het is niet toegankelijk, roepen ze dan. Nou, en als je dan ze een keertje een kaart stuurt van: joh, jij roept niet toegankelijk, maar dan moet je eens kijken, hier, hier, ik kan wel negentien toegangen aanwijzen, kijk. Ja, maar toch, het is niet toegankelijk. Want ga maar eens bij Woerden kijken, daar kan je er alleen bij de A12 doorheen, en daarna niet meer. Maar goed, dat is dan dus ook zo'n eh, hè, zoals eerst 'we worden het Jutland van Europa', is het nu: 'het Groene Hart niet toegankelijk'.<sup>111</sup> Dat is, dat zijn van die kretologieën, maar daar gaan ze wel op verder. [...] Ze deden een onderzoek hier, in [ons gebied]. De bewoners van de grote steden in de omgeving werden geïnterviewd. Daar komt gewoon uit van: laat dit landschap nou zo, we fietsen er graag doorheen, we vinden dat mooi, die cultuurhistorie, we vinden die boerderijen mooi. Laat het zo, van ons hoeft het niet veranderd. En dan zie je vervolgens toch weer dat de grote organisaties zeggen: de stedeling wil een soort Vlietlanden. Ik weet niet of je weet hoe de Vlietlanden er uit zien? Dat is een watergebied, waar je wat kan kanoën, zeilen, eh, badden, met ligweide [...]. Op zichzelf ook een mooi gebied, hoor. En, het voldoet natuurlijk net zo goed aan een behoefte. Maar vervolgens zeggen ze: nee, er moeten meer van dat soort gebieden komen in het Groene Hart. [...] Ze vinden dan weer een lage polder wel ergens, waar dan toch al een

<sup>111</sup> 'Het Jutland van Europa' was een van de afschrikwekkend bedoelde beelden die voorstanders van de HSL door het Groene Hart gebruikten in discussies, publicaties en de media: een economisch achtergebleven gebied.

waterprobleem ligt, en daar kun je dat waterprobleem gelijk oplossen, en dan leg je er zo'n gebied neer. Nou, als je dan als maatschappelijke organisatie, als bewonersgroep probeert in te brengen: zeg maar, ja, jullie zijn dan wel een maatschappelijke organisatie, maar ik geloof toch niet dat je ons op dit moment écht goed vertegenwoordigt, ja, dan wordt dat dus heel lastig. Want dan ben je gewoon een lastige partij.

'Veenpark', 'Groene Hartkwaliteit', 'het Jutland van Europa', 'ontoegankelijk', 'Vlietlanden'; het zijn beelden die naar de beleving van de bewoners weinig met de werkelijke kwaliteiten van hun leefomgeving te maken hadden. En ze vreesden dat die nieuwe symbolen hun eigen perspectief op de waarden van het gebied zouden verdringen.

### *Tot besluit*

Het gevecht tussen ontwikkelingsplanologie en poldercompetitie is een discursieve strijd op verschillende fronten. Het is een strijd tussen uiteenlopende visies op ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad. Het is een strijd tussen verschillende schaalniveaus om belangen af te wegen. En het is een strijd tussen verschillende manieren om burgers daarbij een stem te geven. Daarnaast reflecteert de spanning tussen de twee spellen de tegenstelling tussen urbane en rurale perspectieven en waarden. Tot slot is de strijd ook een machtsstrijd tussen specifieke participanten. De verschillende soorten participanten zijn voor hun posities en hulpbronnen immers sterk afhankelijk van de plaats en het schaalniveau waar ruimtelijke waarden en belangen gezaghebbend worden afgewogen. Bewonersgroepen staan sterker in de poldercompetitie, samen met Milieudefensie en de kleinere gemeenten. Soms gebruikten ze de partijpolitieke verbanden tussen lokaal, provinciaal en nationaal niveau. De usual suspects kunnen het meest bereiken via hun (boven)provinciale netwerken van ontwikkelingsplanologie. Zij werkten daarbij het meest samen met de provincies, de grotere steden, de Vereniging Deltametropool, het Platform Zuidvleugel; soms ook met departementen en regionale directies van de ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ.

Het laatste deel van een plot is het einde van het verhaal. Dat beschrijft een min of meer stabiele situatie, die gelijkenissen kan vertonen met de evenwichtssituatie die aan het begin van het verhaal verstoord werd, maar toch wezenlijk anders is (Czarniawska 2004: 19). De volgende paragraaf is het slot van dit verhaal over het participeren in de zuidelijke Randstad, en geeft een inschatting van de stabiliteit van de huidige situatie in de publieke sfeer.

## **7.6 Besluit: en ze participeerden nog lang en gelukkig...**

Het leidt geen twijfel dat in de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad een nieuwe situatie is ontstaan. In het begin van het verhaal stonden veel participerende burgers - individuele en georganiseerde - schouder aan schouder. Ze hadden min of meer gezamenlijk gevochten tegen de hogesnelheidslijn door het Groene Hart. Met z'n allen maakten ze zich boos over de gekkekoeientunnel en waren ze uiteindelijk gestruikeld over het machtswoord van Kok. Maar in de loop der jaren groeiden de voormalige partners in de strijd al participierend uit elkaar. In 1995 was de regering nog hun gemeenschappelijke vijand; in 2005 stoorden de participanten zich vooral aan elkaar. Vanuit het perspectief van bewoners en ingenieurs zagen de plannen van de samenwerkende professionals er niet anders uit dan de HSL-Zuid en andere rijksprojecten: opge-

legd van bovenaf. Aan de andere kant ervoeren de professionals de activiteiten van ingenieurs en bewonersgroepen vaak als zand in de machine. Ze werden soms compleet overdonderd door de gevolgen van gebeurtenissen in de poldercompetitie.

Op dit punt eindigt het verhaal, maar dat hoeft natuurlijk niet te betekenen, dat de rolinvulling van de participanten in de zuidelijke Randstad niet meer zal veranderen. Gezien de onderlinge ergernissen is het zelfs onwaarschijnlijk dat deze situatie kan voortduren. De sfeer in de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad lijkt eerder explosief dan stabiel. Alle participanten in het verhaal hebben immers redenen om niet tevreden te zijn met de stand van zaken. Deze paragraaf bespreekt die stand van zaken vanuit het perspectief van respectievelijk de vrijwillige participanten (7.6.1), de maatschappelijke organisaties en hun medewerkers (7.6.2) en ambtenaren en bestuurders (7.6.3).

### **7.6.1 Vrijwillige participanten: vechten tegen een ongrijpbaar netwerk**

De individuele ingenieurs en gegroepeerde bewoners krijgen naar hun gevoel nog steeds besluiten en plannen van bovenaf over zich uitgestort. Hoewel ze op lokaal niveau vaak wel kunnen meepraten over de precieze uitwerking van zulke plannen, hebben ze nauwelijks inspraak in de overlegorganen op regionaal en (boven)provinciaal niveau waar de grote lijnen worden uitgezet. Natuurlijk hebben ze, net als ten tijde van de HSL-Zuid, verschillende publicitaire en juridische mogelijkheden om zich tegen dat soort plannen te verzetten. Veel bewonersgroepen zijn hier het afgelopen decennium bijzonder bedreven in geraakt. Wanneer actieve lokale groepen de steun van maatschappelijke organisaties weten te verwerven, kunnen ze nog steeds een effectieve lobby naar de Tweede Kamer op touw zetten. De gebeurtenissen rond de A6/A9 langs het Naardermeer, in het najaar van 2006, hebben dat bijvoorbeeld weer laten zien. Dergelijk verzet van bewoners zou de komende jaren nog vele slepende procedures en afgebroken planprojecten kunnen opleveren.

Het verzet van burgergroepen en individuele participanten kan overigens wel belemmerd worden door het interactieve, bottom-up imago van de ontwikkelingsplanologische projecten. Een plannenmaker die - zoals Rijkswaterstaat - algemeen bekend staat als eigengereid, halsstarrig en autoritair, is een relatief dankbare tegenstander. Tegen de usual suspects is het veel moeilijker vechten: ze vormen een ongrijpbaar, flexibel netwerk dat ogenschijnlijk alle denkbare maatschappelijke belangen vertegenwoordigt. De lokaal en regionaal georganiseerde bewoners steken daar wat schamel bij af, met hun nimby-imago. Bovendien kunnen ze als buitenstaanders nauwelijks overzien wat er in het netwerk van de professionele belangenbehartigers gebeurt, hoe men daar de verschillende ruimtelijke belangen afweegt. Die onoverzichtelijkheid komt niet alleen doordat veel overleg semi-informeel plaatsvindt en veel bijeenkomsten moeilijk toegankelijk zijn voor bewoners; het probleem is vooral dat er zo veel overleg is en zo veel invloedrijke partijen zijn. De leden van bewonersorganisaties klaagden dat ze steeds meer contacten moeten leggen en bijeenkomsten moeten bezoeken om aandacht te krijgen voor hun gebied.



Het Platform HST bewijst overigens dat er participerende bewoners en bewonersgroepen bestaan, die in staat en bereid zijn om op een hogere, Randstedelijke schaal naar hun eigen belangen te kijken. Maar ook zij vinden de overlegtafels van het ontwikkelingsplanologisch netwerk daarvoor geen aantrekkelijke plekken. Bewonersgroepen en individuele participanten hebben daar immers een veel slechtere positie dan de professionals, en zijn daardoor niet in staat er goede deals te maken.

### **7.6.2 De valkuilen voor professionele participanten**

Door professioneel samen te werken, en gezamenlijk te pleiten voor ontwikkelingsplanologie, hebben de maatschappelijke organisaties het initiatief naar zich toe getrokken. Hun pleidooi voor ontwikkelingsplanologie hebben ze in korte tijd verwerkelijkt. In de wijze waarop ze daarin opereerden is de notie van stromende macht te herkennen (zie paragraaf 3.4); de professionele participanten stroomlijnden hun eigen effectiviteit met de effectiviteit van het netwerk van professionals als geheel. De usual suspects zijn van ontwikkelingsplanologie het subject geworden, in de dubbele betekenis van dat woord: "its actor and sufferer" (Arendt 1958: 184). Ze hebben het pleidooi voor ontwikkelingsplanologie zelf gestart en de bijbehorende normen zelf ingevoerd en ze disciplineerden daarmee andere participanten, maar vooral ook zichzelf. De uitkomsten van onderhandelingen in het netwerk weerspiegelen doorgaans de relatieve verdeling van (schaarse) hulpbronnen onder de participanten. Het professionele project van de maatschappelijke organisaties is nog zeker niet volledig doorgevoerd; de medewerkers hebben nog regelmatig te maken met rolconflicten. Daarnaast wijken ze om strategische redenen incidenteel van de regels af. Desondanks zijn de norm van professionaliteit en de spelregels van het ontwikkelingsplanologische spel onomstreden onder de usual suspects. Door alle vereisten aan hun optreden hebben ze inmiddels nauwelijks nog keuzevrijheid bij de invulling van hun rol als participant. Anderzijds hebben ze met behulp van hun professionele identiteit hun positie in de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad de afgelopen tien jaar behoorlijk verbeterd. Als de usual suspects het onderling eens kunnen worden, heeft de Tweede Kamer al gauw het nakijken, zo lijkt het. Wanneer de pilotprojecten en beginnende institutionalisering van ontwikkelingsplanologie een succes worden, of althans als zodanig worden beschouwd, is de kans groot dat hun invloed op de Randstedelijke planning nog groeit.

Maar in hun professionele imago en hun afstandelijke blik op de zuidelijke Randstad schuilt ook een risico voor de positie van de usual suspects in de publieke sfeer. Hun professionele identiteit kan gaan botsen met hun maatschappelijke imago. Immers, niet alleen de hier geciteerde bewonersgroepen betwisten hun claim dat zij de burgers vertegenwoordigen, ook de eigen achterban herkent zich niet altijd in het procesmatige, (boven)provinciale perspectief van de maatschappelijke organisaties op de Randstad en het Groene Hart. Een kunstzinnig getrokken potloodstreep, die op de kaart van de Zuidvleugel grofweg een toekomstige 'groen-blauwe verbinding' tussen twee grote steden moet verbeelden, kan voor de bewoners en gebruikers van dat gebied grote, concrete ongewenste veranderingen inhouden. Een compromis tussen de professionele vertegenwoordigers van economische en ecologische belangen, waarin een nieuw industrieterrein wordt gecompenseerd met een nieuw natuurgebied elders, kan hen op pro-

vinciale schaal uiterst billijk toeschijnen. Maar in die provincie zelf zijn er mensen die een natuurgebied naast de deur krijgen, en andere mensen die op een industrieterrein gaan uitkijken. Dit soort zaken kan tweespalt binnen de maatschappelijke organisaties veroorzaken. Als daardoor leden weglopen, verliezen ze inkomsten en draagvlak. Bovendien ondermijnt een eigenwijze achterban de betrouwbaarheid en de professionele reputatie van een maatschappelijke organisatie in het ontwikkelingsplanologische netwerk. De achterban kan dus zowel de hulpbronnen als de positie van een maatschappelijke organisatie in gevaar brengen.

Tot slot kunnen de usual suspects last krijgen van hun afhankelijkheid van de voorspelbaarheid van beleidsprocessen. Wie professioneel en effectief wil werken, moet immers een behoorlijk goed idee hebben wat hem in de nabije toekomst te wachten staat. Dat verklaart waarom de medewerkers zich zo kunnen opwinden over de invloed van andere participanten op de besluitvorming in de Tweede Kamer. Maar, zo stond al in 7.4.8, hoe soepel ze onderling ook samenwerken, de 'buitenwereld' zal hen altijd blijven confronteren met onaangename verrassingen. Wanneer dat soort verstoringen vaak voorkomen, kunnen de medewerkers hun werk niet goed plannen en hun afspraken slecht nakomen, waardoor de professionele identiteit van hun organisaties onder druk komt te staan.

### 7.6.3 De complexiteit van participerende overheden

Hoewel ze voor dit hoofdstuk niet geïnterviewd zijn, maken de functionarissen van de verschillende overheden in en om het gebied evengoed deel uit van de publieke sfeer. Ambtenaren en bestuurders van gemeenten, waterschappen, de stadsregio's Rotterdam en Haaglanden, provincies, regionale directies en ministeries, het zijn allemaal participanten. Meer precies: de meeste zijn usual suspects. Ze nemen deel aan bijna alle ruimtelijke planprojecten en overleggen. De provincie en de grote steden spelen vooral mee in het ontwikkelingsplanologische spel. De rol van kleine gemeenten past beter bij de poldercompetitie. Maar dit overzichtelijke beeld van de participerende overheden is eigenlijk te simpel. De samenleving is misschien complexer geworden; het openbaar bestuur is nog altijd veel ingewikkelder.

Naast het bekende rijtje overheden hierboven, kent de zuidelijke Randstad een hele sliert tijdelijke en permanente samenwerkingsverbanden van overheden: de Bestuurlijke Commissie Randstad, het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel, de Vereniging Deltametropool, Drechtsteden, Holland-Rijnland, de samenwerkende gemeentes in het Westland en in het Groene Hart, en vele meer (Dijkink et al. 2001: 95). Door deze enorme 'bestuurlijke drukte', spelen bijna alle ambtenaren en bestuurders in de Randstad dubbele of driedubbele rollen in de publieke sfeer (ibidem 2001: 97):

De vertegenwoordiger van Rotterdam of Den Haag zit in lokale, stadsgewestelijke, regionale en landsdeelverbanden.

Dit betekent dat die vertegenwoordiger, die misschien samen met bewoners en lokale groepen bij het Rijk pleit voor kwaliteitsbehoud van het eigen buitengebied, tegelijkertijd met het regionale intergemeentelijk samenwerkingsverband kan lobbyen voor meer economische ontwikkelingskansen in de regio. In het verhaal in paragraaf 7.5.5 had de provincie Zuid-Holland bijvoorbeeld zo'n driedubbele rol: als lid van het Groene Hart

Pact, als een van de trekkers van het Groene Hart Programma, en als voorzitter van de gebiedscommissie voor een deelgebied van het Groene Hart.

Afbeelding 7.5 Overzichtskaart met de sleutelprojecten van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel



In een moedige poging deze interbestuurlijke kluwen van dubbele petten enigszins te ontwarren, onderscheiden Dijkink et al. zeven schaalniveaus waar (Dijkink et al. 2001: 96):

[...] een relevante condensatie van normen, discoursen en competenties [valt] waar te nemen [...]: lokaal, stadsgewestelijk, regionaal, provinciaal, landsdelig, nationaal en Europees.

Ondanks de “relevante condensatie” die de auteurs op die zeven schaalniveaus hebben waargenomen, moeten ze constateren dat de doorslaggevende interacties van ambtenaren en bestuurders zich voornamelijk *tussen* die niveaus afspelen (ibidem: 98). De meeste macht zit volgens hen rond de grote steden en rond het Rijk. In hun ogen zijn

die machtsconcentraties de reden dat de interbestuurlijke samenwerking in de zuidelijke Randstad, ondanks goede bedoelingen, weinig soepel verloopt (ibidem: 100):

Het overheersende vertoog verwijst naar een cultuur van samenwerken in coalities, alsof de gemeente, het gewest, de regio, de provincie, het landsdeel, het Rijk en Europa op *natuurlijke wijze* op elkaar aansluiten als een harmonieuze gelaagdheid van het land. In werkelijkheid echter worden deze uitingen van complementariteit regelrecht doorkruist door de overheersende inburgering van stadsgecentreerde normen en de hierop aansluitende machtscoalities tussen de grote steden en hun voorgebied met het Rijk.

Met andere woorden: de vertegenwoordigers van de grote steden praten wel aardig tegen bestuurders en ambtenaren van andere overheidslagen, maar vechten ondertussen onverzettelijk voor hun eigen belang bij het Rijk. Ondertussen zijn de functionarissen op alle zeven bestuursniveaus machteloos als het gaat om de ‘gezaghebbende toedeling van waarden’ in de zuidelijke Randstad. Nergens worden op inzichtelijke wijze besluiten genomen of knopen doorgemaakt (Dijkink et al. 2001: 98).

Misschien is dat gebrek aan besluitvaardigheid wel de achtergrond van het pleidooi van de Vereniging Deltametropool voor de vorming van één Randstadprovincie (Vereniging Deltametropool 2004):

De Vereniging ziet de vorming van één Randstadprovincie als een belangrijke vergroting van de bestuurlijke slagkracht op het juiste schaalniveau. Want juist de Randstad is en blijft de sleutel tot een sterke economische positie van Nederland in Europa. Dit pleidooi van de Vereniging sluit aan bij de uitkomsten van het in april 2005 door Vereniging Deltametropool georganiseerde Congres Hollandwet. Tijdens dit congres met bestuurders en medewerkers van provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties spraken ruim 80% van de aanwezigen zich uit voor de vorming van één Randstadprovincie en bleek het draagvlak voor één Randstadprovincie veel groter dan gedacht.<sup>112</sup>

Onder de aanwezige ambtenaren en bestuurders had het “overheersende vertoog van samenwerken in coalities”, dat Dijkink et al. in 2001 beschreven, kennelijk nog niets aan kracht ingeboet. Wellicht geloven de mensen van Vereniging Deltametropool oprecht dat hun Randstadprovincie alle andere overlegcircuits overbodig maakt. Gezien de manier waarop de bestaande overheden werkelijk met elkaar omgaan, lijkt het echter waarschijnlijker dat er alleen een achtste laag wordt toegevoegd aan de wirwar van rollen en interacties in het openbaar bestuur.

Het is moeilijk te zeggen of de Randstedelijke overheden aan hun dubbele rollen in de publieke sfeer kunnen vasthouden. Misschien worden ze wel gedwongen te kiezen tussen hun lokale, regionale en provinciale loyaliteiten. In dat geval zou de tegenstelling tussen ontwikkelingsplanologie en poldercompetitie zich nog verder verscherpen, met meer conflicten en instabiliteit als gevolg. In het geval dat ze hun dubbele rollen wel kunnen vasthouden, zou de publieke reputatie en betrouwbaarheid van de overheden achteruitgaan, als dat nog mogelijk is. Het imago van de overheden was immers al niet best. De onderzochte maatschappelijke organisaties, bewonersgroepen en ingenieurs claimden allemaal de meest geschikte woordvoerders van ‘de burger’ te zijn. Ze

---

<sup>112</sup> Nota bene: in dit citaat hanteren de verenigde bestuurders en organisaties uit de Randstad de strategie van polderbranding: ze proberen eerst met een ruimtelijk beeld de rijksoverheid te overtuigen van de bijzondere waarde van hun eigen regio. Vervolgens betogen ze dat ze - ogenschijnlijk tot hun eigen verbazing - niet alleen voor zichzelf spreken, maar dat bijna de hele regio het met hen eens is.

zetten die claim graag kracht bij door gebruik te maken van het beroerde imago van de overheid. Wanneer de bestuurlijke situatie zo ondoorzichtig en complex blijft als Dijkink et al. beschrijven, zullen de overheden die rol als kop van Jut niet makkelijk kwijt-raken.

## 7.7 Analyse en conclusie

Het verhaal over de casus zuidelijke Randstad eindigde met de botsing tussen ontwikkelingsplanologie en de poldercompetitie. Het was een verhaal over participeren in ruimtelijke planvorming met een groot aantal samenwerkende en concurrerende personages. Die personages zijn grotendeels anoniem gebleven. Mede daarom zijn ze gegroepeerd in drie categorieën van participanten met elk een typerende rol. In hun rol streefden participanten op karakteristieke wijzen hun uiteenlopende doelen na en ondervonden ze verschillende mogelijkheden en beperkingen. Deze paragraaf geeft eerst een analyse van de spreekstijlen en verhalen van de respondenten in relatie tot hun rolinvulling. De analyse gaat zodoende expliciet in op het interpretatieve thema van het hoofdstuk; dat wat het verhaal verklaart (zie paragraaf 4.3.2): hoe participanten praten over participeren en interactief beleid, welke verhalen ze vertellen en wanneer ze geen verhalen vertellen. Vervolgens sluit de paragraaf af met een conclusie. Die geeft een antwoord op de onderzoeksvraag van de casus: Wat hebben burgers en maatschappelijke organisaties gedaan in de regionale ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad en hoe hebben ze daarbij invulling gegeven aan hun rol als participant?

### 7.7.1 Analyse: hoe participanten praten over participeren

#### *Verhalen en betogen van medewerkers en bewoners*

Om te beginnen was er een vrij duidelijk verschil waarneembaar tussen de manier waarop medewerkers van maatschappelijke organisaties en leden van bewonersgroepen spraken over hun participatieve bezigheden. Passages over het deelnemen aan het ontwikkelingsplanologische spel uit de interviews met de medewerkers hadden in de regel een betogend karakter: in de tegenwoordige tijd, in algemene termen en met expliciete argumenten. Paragraaf 7.6.2 legde al de relatie tussen de notie van stromende macht en de gedragsnormen in het ontwikkelingsplanologische netwerk. Analyse van spreekstijlen laat zien dat er tevens een verband is te leggen met het feit dat medewerkers nauwelijks verhalen vertelden over participeren in de projecten waar ze aan hadden deelgenomen: hun betogende manier van praten onthult het procesmatige perspectief van de medewerkers op ruimtelijke planvorming. Wanneer alles volgens de spelregels verliep, konden ze het verloop van processen en projecten in redelijke mate voorspellen, en vonden er geen onverwachtse gebeurtenissen plaats (die aanleiding geven voor verhalen). De belangrijkste gebeurtenis in een proces of project was vaak de start, het feit dat de usual suspects bij elkaar kwamen om iets te bereiken. Om in termen van Hoofdstuk 6 te spreken: de start van een gebonden proces is het moment dat iemand, een souffleur bijvoorbeeld, een ‘begin heeft gemaakt in de brei van ongebonden interacties in een onbegrensd netwerk’ (zie paragraaf 6.3.4). “En voor de rest is het gewoon afwikkelen en elkaar bij de les houden en een beetje vertrouwen vasthouden”, zoals een respondent zei. Die activiteit leverde geen spannende verhalen op. In de interviews met medewer-

kers maakte het weinig uit of projecten heel interactief waren georganiseerd of niet - als usual suspects waren ze toch wel betrokken.

Ontwikkelingsplanologie en poldercompetitie zijn beide een spel, maar de wijze waarop bewonersorganisaties participeerden, en ook de actievoerders van Milieudefensie, is doorgaans veel creatiever dan de aanpak van de professionals, die daarin eigenlijk nauwelijks keuzevrijheid hebben. Ook leden van bewonersgroepen en andere vrijwillige participanten moesten enige afstand kunnen nemen van hun eigen standpunten, om in hun eigen regio samen te kunnen werken met mede- en tegenstanders. Maar met hen deelden ze wel de waardering voor hun leefomgeving, waardoor de afstand minder groot was. Bovendien gold buiten hun eigen regio, in de poldercompetitie: hoe vrijer en eigenzinniger ze als participant konden en durfden<sup>113</sup> handelen, hoe groter hun kansen op succes waren. Leden van bewonersgroepen vertelden dan ook uitgebreide verhalen over hun activiteiten en belevenissen, zoals de citaten hierboven laten zien. Anders dan in ontwikkelingsplanologische projecten, gebeurde er in de poldercompetitie altijd wel wat. Wanneer bewoners daarvan verslag deden in de interviews gebruikten ze daarbij vaker de verleden tijd, de ik-vorm en gedetailleerde en concrete beschrijvingen. Des te opmerkelijker is het, dat ze over het participeren in 'echte' interactieve planprojecten nauwelijks verhalen vertelden - net als de medewerkers, die nauwelijks verhaalden over projecten waar ze aan deel konden nemen. De verklaring daarvoor is mijns inziens dat voor de bewoners net zo goed opging, wat voor de usual suspects gold: de belangrijkste gebeurtenis in een planproject is het feit dat het begint en dat ze als participant toegang krijgen. Tijdens het verdere verloop van deze projecten "is het gewoon afwickelen" en gebeurde er meestal weinig meer, tenzij de zichtbaarheid van hun regio en daarmee hun eigen rol als beschermer van de waarden aldaar in het geding kwam.

#### *Twee conflicterende perspectieven*

Professionals praatten niet alleen anders over participeren dan bewoners, ze zagen ook wat anders als ze naar de zuidelijke Randstad keken. Dat hangt samen met de wijze waarop ze hun rol invulden. Het verhaal in dit hoofdstuk toont, met andere woorden, een verband tussen het vertelperspectief en het handelingsperspectief van participanten. De betekenis van transparantie - overigens een belangrijke eis aan interactieve projecten (Coenen et al. 1998, Edelenbos et al. 2000: 19) - kan als illustratie daarvan dienen. Transparantie heeft twee betekenissen, die corresponderen met twee verschillende perspectieven die heersen in de twee conflicterende arena's in de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad, ontwikkelingsplanologie en poldercompetitie. Omdat de professionals in staat waren om van een afstand te kijken naar hun eigen belang en naar hun netwerk, konden ze de meeste ontwikkelingen in de publieke sfeer min of meer voorspellen. Ze keken als het ware van bovenaf naar de planvorming. Ze vonden die transparant, als ze wisten wat ze zelf wilden en konden bereiken, als ze erop konden vertrouwen dat iedereen zich min of meer professioneel zou gedragen, als ze met enige zekerheid konden inschatten wat waar gebeurde, wie met wie praatte, wie welke belangen had en welk compromis ze ongeveer konden bereiken.

---

<sup>113</sup> Wie niet bang is als actievoerder of lastpak bekend te staan, had immers meer handelingsvrijheid, zie paragraaf 6.3.2 onder het kopje *Rolconflicten*.

Terwijl de professionals goed zicht hadden op de interactieprocessen in hun netwerk, waren die voor buitenstaanders echter verre van transparant. Bewoners en andere vrijwilligers konden immers onmogelijk aan voldoende informatie komen om op dezelfde manier de interacties rond de afweging van ruimtelijke belangen op alle bestuurlijke niveaus in de Randstad in beeld te krijgen. Voor hen betekende zichtbaarheid, transparantie, vooral dat ze zichzelf bij anderen in de kijker moesten spelen. De poldercompetitie geeft nooit een garantie op succes, maar wie zich niet laat zien, verliest zeker. Om zichzelf optimaal te presenteren, moesten ze door de ogen van anderen naar zichzelf kunnen kijken. Ze hanteerden dus wel diverse perspectieven op hun leefomgeving, maar dat waren bijna altijd perspectieven van binnenuit en 'vanaf de grond'. De professionals konden op hun beurt de daden en uitspraken van de spelers van de poldercompetitie juist niet goed zien aankomen; transparantie '*is in the eye of the beholder*'. De bewoners zagen daarmee ook het object van planning, het gebied zelf, anders dan de professionals. De laatsten letten - van bovenaf - vooral op de onderhandelbaarheid en uitwisselbaarheid van belangen en hulpbronnen. Ze wilden die belangen en hulpbronnen eventueel ook uitruilen tussen verschillende plekken in de Randstad, en zelfs daarbuiten. De bewoners hadden meer oog voor de 'vaste waarden' in hun leefomgeving (en in andere regio's): de culturele, natuurlijke, historische, sociale en geologische kenmerken van het gebied en het landschap en de sociaal-culturele en fysiek-ecologische gebondenheid van het ruimtegebruik ter plaatse. Ook de problemen die ze probeerden te agenderen zijn lokaal direct voelbaar en meetbaar: geluidsoverlast, vervuiling, milieuschade en achteruitgang van de natuur. En terwijl de medewerkers van maatschappelijke organisaties ruimtelijke planvorming opvatten als een gestroomlijnd proces van doorgaande interacties rond veranderlijke beelden en geobjectiveerde belangen, richtten de vrijwillige participanten meer op vaste, subjectieve waarden en formele zaken en gebeurtenissen, zoals rapporten, argumenten, standpunten, cijfers en besluiten.

Hoewel de tegenstelling tussen vrijwilligers en maatschappelijke organisaties in de praktijk waarschijnlijk vaak minder scherp was dan hier beschreven, heeft het relatieve verschil in perspectief zijn politieke uitwerking niet gemist. De onevenredige spreiding van verschillende mogelijkheden en beperkingen voor verschillende participanten werd juist veroorzaakt door dit soort perspectivische contrasten. Op de plaatsen en tijden dat het denken in processen en belangenruil dominant was, was de planvorming transparant voor de usual suspects, en konden zij eenvoudig hun optimale koers bepalen. Daar waar het waarnemen van authentieke, subjectieve, regiospecifieke landschappelijke en stedelijke waarden domineerde, hadden de bewoners en ingenieurs (iets) beter zicht op wat er gebeurt en wat ze het beste konden doen.

De botsing tussen poldercompetitie en ontwikkelingsplanologie is daarmee tevens een confrontatie tussen twee verschillende vormen van politiek. De eerste is meer toevallig, gericht op waardearticulatie en gebaseerd op persoonlijke betrokkenheid, creativiteit en inzet. Plurale macht kan hier de doorslag geven. De tweede is meer procesmatig, gericht op belangenbehartiging en gebaseerd op de inzet van hulpbronnen; hier domineert een vorm van stromende macht - een zelfopgelegde disciplinerende participantenrol. De verdeling van politieke resultaten in het netwerk van professionals was relatief

gelijkmatig: iedere participant deelde in de lusten en lasten. Maar participanten met weinig contacten, inkomsten en andere hulpbronnen hadden geen toegang tot dat netwerk. En als ze wel mee hadden kunnen doen, zouden ze er vrijwel zeker het onderspit hebben gedolven. Zij hadden alleen een (kleine) kans op succes op de plaatsen waar plurale macht domineerde, bijvoorbeeld in de poldercompetitie. Als ontwikkelingsplanologie lijkt op schaken op verschillende borden tegelijk, dan heeft de poldercompetitie wel wat weg van schoonzwemmen. Hoe professioneel regio's zich ook voorbereiden, hoe goed burgers, lokale groepen en gemeenten ook samenwerkten, hoe mooi ze ook lachten; het was en bleef een jurysport. Daar stond tegenover dat het verloop van dit spel in mindere mate werd bepaald door de verdeling van hulpbronnen dan het spel van de professionals. Geluk, persoonlijke inzet, creativiteit, passie en volharding konden de doorslag geven in de strijd met andere regio's en problemen.<sup>114</sup>

### *Verhalen van en over ingenieurs*

Voor de ingenieurs geldt een soortgelijk verband tussen vertelperspectief en handelingsperspectief. Enerzijds keken ze net als de professionals meer van bovenaf naar de planning in de zuidelijke Randstad, anderzijds letten ze daarbij net als de bewoners meer op 'harde' gegevens en besluiten dan op 'zachte' percepties en interacties. In hun verhalen was de hoofdrol meestal weggelegd voor hun eigen tekeningen en berekeningen, kaarten, cijfers en argumenten. Deze producten van eigen makelij hadden in hun ogen een hoge kwaliteit, rationaliteit en objectiviteit. In de verhalen van de ingenieurs gaan hun rekeningen en tekeningen de strijd aan met de kaarten, rapporten en cijfers van belanghebbende en (in hun ogen) bijgevolg vooringenomen bestuurders, ambtenaren en andere participanten. Op zich bepaalden de ingenieurs vrij en op eigen houtje hoe zij invulling gaven aan hun rol als participant in de publieke sfeer. Ze deden wat hen het beste leek, en trokken zich doorgaans weinig aan van beschuldigingen, tegenwerking en conventies. Dat maakt hun verhalen over cijfers en kaarten en de strijd tegen het irrationalisme in de planning nog redelijk spannend.

Maar de ingenieurs brachten zelden een gebeurtenis tweeweg in een planproces, omdat ze hun ideeën niet uit handen durfden en wilden geven. Een archetypische ingenieur probeert heer en meester te blijven over zijn producten. Die kan niet accepteren dat derden met zijn plannen aan de haal gaan, er een andere betekenis aan geven of er een verhaal van maken - terwijl dat de enige manier is om een pluraliteit van mensen te binden. De geïnterviewde ingenieurs van vlees en bloed waren natuurlijk niet zo onverdraagzaam als dit archetype. Maar in vergelijking met andere participanten konden ze slecht overweg met de veel-betekenenende pluraliteit van meningen, beelden, perspectieven, stemmen, wensen, belangen, interacties en relaties in de publieke sfeer. Uiteindelijk bleven ze in hun rol als participierend burger meestal steken in de marge van de publieke sfeer; ze verbonden zich niet met het web van interpersoonlijke relaties (zie

---

<sup>114</sup> Wat niet wil zeggen dat medewerkers van maatschappelijke organisaties geen persoonlijke creativiteit, volharding of passie ten toon spreiden in hun werk. Maar in het ontwikkelingsplanologische spel zijn creativiteit en passie veel minder bepalend voor de effectiviteit van een organisatie dan haar professionaliteit. Nota bene: het begrip effectiviteit is vooral van betekenis in het ontwikkelingsplanologische netwerk. In de poldercompetitie kan men beter spreken van politiek succes (of verlies).



paragraaf 3.6). Ze maakten eigenlijk alleen in een andere hoedanigheid deel uit van de publieke sfeer, namelijk wanneer ze als personage verschenen in verhalen van anderen - bijvoorbeeld wanneer ze worden geportretteerd als strijders voor rationele planning, zoals in paragraaf 7.3.1 gebeurt, en zoals ir. Bos soms zelf deed.

#### *Andere verhalen uit de zuidelijke Randstad*

De verhalen over participeren in de poldercompetitie en over de strijders voor rationele planning waren echter niet de enige verhalen uit de zuidelijke Randstad. Ook op andere plaatsen en tijden zijn vrij handelende participanten te vinden die iets teweeg wisten te brengen in de publieke sfeer. Analyse van verhalen uit de interviews en andere documenten laat zien waar en wanneer participanten gebeurtenissen hebben veroorzaakt en/of ondergaan in de zuidelijke Randstad. Gebleken is dat de besluitvorming over de HSL-Zuid voor velen een dankbaar onderwerp was. In die verhalen verschijnen meerdere burgers persoonlijk als hoofdrolspeler, zoals ir. Bos, de actieve leden van het Platform HST en enkele medewerkers en directeurs van maatschappelijke organisaties. Voor alle respondenten, bewoners, medewerkers en ingenieurs, geldt dat vooral zeer 'on-interactieve', door het Rijk en andere overheden geïnitieerde en uitgevoerde planprojecten hun vertelkunst prikkelden. Terwijl ze nauwelijks verhalen hadden over het participeren in interactieve planprojecten, gaven juist projecten waar ze niet actief bij betrokken waren zowel vrijwillige als professionele participanten stof voor levendige verslagen vol toeval, curieuze details, plotselinge wendingen en kleurrijke figuren - zowel integere, inspirerende personages als overduidelijke schurken (die op hun manier eveneens heel inspirerend kunnen zijn).

Een voor de hand liggende verklaring daarvoor is dat conflict en verzet geëigende onderwerpen zijn voor verhalen. Bij nadere inspectie echter, moet deze verklaring verfijnd worden. Ten eerste vertelden respondenten in enkele gevallen wel verhalen over hun deelname aan interactieve projecten, en dat waren zowel projecten vol conflicten en tegenslag als projecten waarin ze samenwerking vonden en zelf succesvol waren. Ten tweede ging het niet bij alle respondenten om dezelfde conflicten, successen en gebeurtenissen. Omdat deze verschillen een antwoord zijn op de onderzoeksvraag, begint met de nadere bespreking daarvan in feite de conclusie van dit hoofdstuk.

### **7.7.2 Conclusie: verhalen en de invulling van de participantenrol**

Hoewel de usual suspects bij het deelnemen aan ontwikkelingsplanologie nauwelijks nog keuzevrijheid hebben (behalve zich af en toe niet aan de regels houden), zijn het professionele spel en netwerk zelf wel degelijk het resultaat van hun actieve bemoeienis.<sup>115</sup> Over het participeren in ontwikkelingsplanologie praatten ze dan ook op betogende wijze, en hun verhalen gingen juist over hun professionaliseringsproces en de opkomst en institutionalisering van ontwikkelingsplanologie. De hoofdrolspelers in die verhalen waren de medewerkers en directeurs van maatschappelijke organisaties, die met behulp van cursussen, manifesten, reorganisaties, contacten, lezingen, kaarten, projecten en verhalen de procesmatige blik op ruimtelijke planvorming verspreidden in

---

<sup>115</sup> In deze zin is ontwikkelingsplanologie net als interactief beleid een politiek project.

de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad. Soms was een interactief project onderdeel van de ontwikkeling van professionaliteit en ontwikkelingsplanologie. Voor een van de respondenten was Project Mainport Rotterdam (PMR) bijvoorbeeld echt een verhaal. Het interview voor dit onderzoek was zeker niet de eerste keer dat hij het vertelde, zo bevestigde hij desgevraagd. PMR was het eerste project waarin zijn organisatie op hoog niveau professioneel samenwerkte met overheden en andere organisaties. Eerst kregen ze de natuur- en milieuorganisaties op een lijn in ConSept. Vervolgens bleek hij met die club ook met het Gemeentelijk Havenbedrijf een min of meer gezamenlijk toekomstbeeld van het havengebied te kunnen creëren. Zo werd het verhaal van PMR in de versie van deze medewerker het verhaal van zijn eigen professionalisering en van de toetreding van zijn organisatie tot de *inner circle* van de ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad. Het vertellen ervan duurde ruim twee uur.

Maar ook de kortere verhalen en narratieve fragmenten in de interviews met de medewerkers hadden betrekking op conflicten en mijlpalen bij de professionalisering en bij de structuratie, institutionalisering en manifestatie van ontwikkelingsplanologie. Met andere woorden, aan die ontwikkelingen was hun plurale macht verbonden. De vorming van de maatschappelijke coalitie, de reorganisaties, de huisvrouw met tuinbroek, het optreden van Norder, de proefprojecten; het waren allemaal gebeurtenissen in de geschiedenis van ontwikkelingsplanologie. Die momenten vormden de professionele rol van de usual suspects en het professionele gehalte van de planvorming in het algemeen. Kortom: de verhalen van medewerkers over de zuidelijke Randstad gingen over de invulling van hun eigen rol als participant. Sterker nog, met die verhalen hebben ze invulling gegeven aan hun rol en relaties gelegd met anderen, en zich tegen weer anderen afgezet. Het begon al met het verhaal van de HSL, of zelfs daarvoor, en het is blijven gaan zoals Van Nieuwkerk en Van der Hoek Arendt citeren (Van Nieuwkerk en Van der Hoek 1996: 23):

Uiteindelijk [...] blijkt onze beslissing omtrent goed of fout afhankelijk te zijn van onze keuze van het gezelschap waarmee we ons leven willen doorbrengen en dit gezelschap wordt gekozen middels het denken in voorbeelden, voorbeelden van overleden of levende personen, gebeurtenissen uit heden en verleden.

De manier waarop ze de HSL, de vorming van de maatschappelijke coalitie en andere gebeurtenissen in verhalen vatten, heeft de usual suspects gebonden in een gemeenschappelijke invulling van hun rol als participant.

Voor de bewoners en de ingenieurs geldt ongeveer hetzelfde. Geïnterviewde bewoners vertelden over de keren dat ze de waarde van hun gebied in beeld konden brengen bij anderen of dat ze daar juist niet in slaagden, door pech of tegenwerking. Ook die verhalen hebben verschillende dingen tegelijk gedaan. Ten eerste schiepen ze een beeld van het gebied als iets dat vanwege zijn unieke waarden bescherming verdient. Dat beeld creëerde, ten tweede, een web van relaties tussen de verschillende mensen in het gebied zonder noodzakelijkerwijs hun pluraliteit aan te tasten. Verschillende mensen, waaronder boeren, bewoners, bestuurders, ondernemers, natuurbeschermers en recreanten, hielden hun eigen rol, stijl en perspectief maar deelden hun inzet voor het gebied. Ten derde gaven de bewoners met hun verhalen vorm en invulling aan hun eigen rol als participant: een set van min of meer consistente en coherente verwachtingen, die ze nodig hebben om hun situatie begrijpelijk te maken en erin te handelen (zie paragraaf

2.4). Het handelen van de bewoners ging weer deel uit maken van het beeld van het gebied. Zo kan het initiëren en creëren van een gemeenschappelijk verhaal zelf weer een verhaal opleveren. Soms vallen die twee verhalen - het gemeenschappelijke verhaal zelf, en het verhaal over het ontstaan ervan - bijna samen, zoals de leden van een gemeenschap zich verbonden voelen door het verhaal over de (ontstaans)geschiedenis van hun gemeenschap. Dat betekent niet dat die leden het volledig eens zijn en als een centraal geleide eenheid opereren - ze hebben immers allemaal hun eigen unieke perspectief op de wereld. In dat opzicht zijn ze net als de bewoners van het bekende Gallische dorpje: als die geen Romeinse soldaten afranselen, maken ze het liefst ruzie met elkaar. Een verhaal van iemand anders over het handelen van bewoners, bijvoorbeeld een verslag in de krant, kon overigens dezelfde combinatie van effecten hebben als de verhalen van bewoners zelf. Ook die verhalen droegen bij aan het beeld dat bewoners bond aan hun gebied en aan elkaar en dat verwachtingen schiep aangaande hun handelen.

Voor de invulling van de participantenrol van ingenieurs waren verhalen van anderen zelfs doorslaggevend. Hun eigen verhalen gingen over wat er met hun argumenten gebeurde, maar zelden over wat ze zelf teweeg brachten en te verduren kregen, omdat ze zichzelf niet als belanghebbende beschouwden. Ze bonden zich dan ook niet aan anderen. Pas door de verhalen van anderen over hen kregen ze (impliciet) intenties toegekend, werden er verwachtingen aan hen en hun positie verbonden, ontstond hun participantenrol en werd de connectie met andere ingenieurs gelegd. De rol die zo ontstond was soms de rol van strijder voor rationele planning, een rol die ir. Bos gaandeweg zelf lijkt te hebben opgepikt. Maar het beeld kon ook minder positief zijn, in deze woorden van een medewerker bijvoorbeeld:

[...] van die mensen die van meet af aan tegen zijn geweest, dat zijn ook gewoon beroepsactievoerders, die komen van origine van de universiteit van Delft. Eentje heeft er ook grote problemen gehad bij de universiteit en is er dus ook door ontslagen, ik weet niet of je dat kent? [...] Maar [die andere man] is dus een man die, ja, hoe opereert die? Die is niet te overtuigen. Die zal altijd tegen zijn. Die heeft verstand genoeg, volgens mij, om in te zien, want ik heb hem wel eens gesproken, om in te zien dat er toch een belang is van verkeer over de weg. Voor goederenvervoer, voor economie en werkgelegenheid en voor algemene ontwikkeling van de Randstad. Daar is hij verstandig genoeg voor. Maar hij blijft maar stoeien met studies, en onderzoekjes, en dingen die hij boven tafel weet te krijgen. Hij zoekt, en dat is een fenomeen dat je dan ook ziet, verschillende groepen proberen elkaar dan te vinden, elkaar te versterken, dus hij heeft de Zuid-Hollandse Milieufederatie een aantal keren meegekregen. Dan gebeurt toch regelmatig dat onder andere door de voeding die [die actievoerder] hem geeft, de vertegenwoordiger van de milieuorganisatie zich in de adviesgroep, dus in de totale overleggroep onder voorzitterschap van de gedeputeerde, zich gewoon onmogelijk maakt. Gewoon onzin uitkramen is wat veel gezegd, maar ik heb ook verhalen en dingen meegemaakt van ambtelijke voortrajecten waarin de Zuid-Hollandse Milieufederatie, dat kon je gewoon merken, de achterban zit met zo'n hete adem bovenop dat project A4 Midden-Delfland, dat ze alles uit de kast gaan trekken. En ze hebben gewoon uitkomsten van studies verkeerd vergeleken, verkeerd geïnterpreteerd. Allemaal maar om projecten te vertragen, nog extra studies: dit is niet goed uitgezocht, dat probleem van geluid daar zijn wij niet van overtuigd. En dat gaat zo maar door en door en door.

Ook andere participanten hadden te maken met rolinvulling door anderen, maar de ingenieurs gaven daar de meeste ruimte voor.

*Tot besluit*

Zo is de participantenrol gemanifesteerd in de zuidelijke Randstad: in en door de verhalen van en over allerlei ingenieurs, bewoners en usual suspects. Met interactief beleid had het niet zoveel te maken, met actief burgerschap des te meer. Positief geformuleerd draaide het burgerschap van de usual suspects om samenwerking: zoveel mogelijk winst halen voor zoveel mogelijk mensen met zo min mogelijk inspanningen en conflicten. Voorwaardelijk voor die burgerschapsopvatting is professionaliteit. Verhalen van en/of over deze participanten gingen over het professionaliseringsproces en de structuratie en institutionalisering van ontwikkelingsplanologie. De centrale gebeurtenissen in die verhalen waren de momenten dat die ontwikkelingen een stap verder kwamen en de momenten dat ze verstoord werden. Het burgerschap van de bewoners(groepen) draaide om het beschermen van unieke waarden. Zichtbaarheid is daarvoor de belangrijkste voorwaarde. De verhalen van en over deze participanten vertelden hoe ze hun gebied in beeld wisten te brengen, en welke tegenwerking en pech ze daarbij ondervonden. De burgerschapsopvatting van de ingenieurs draaide om het inbrengen van kennis en argumenten. Voorwaardelijk daarvoor is dat de ruimtelijke planvorming rationeel functioneert, anders is hun inbreng aan dovemansoren gericht. Hun verhalen vertelden over momenten dat ze gehoor vinden voor hun kennis en argumenten en de momenten dat andere overwegingen de doorslag bleken te geven. Kortom: de verhalen over participeren uit de zuidelijke Randstad gingen over het invullen en vormgeven van de rol van participierend burger. De plurale macht in en van deze verhalen heeft uiteindelijk van de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad een gevarieerd en boeiend sociaal-politiek landschap gemaakt. Interactief beleid is daarbij zelden een stimulans geweest, een drijvende kracht in het verhaal, maar in zichzelf evenmin een obstakel - het was voor de participanten een instrument. Het gebruik van dit instrument leidde tot een strijd om interactiviteit tussen de participanten. En die strijd leverde weer boeiende verhalen op.

## HOOFDSTUK 8

### CONCLUSIES:

#### EEN KRITISCH VERHAAL VAN INTERACTIEF BELEID

##### 8.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken vertelden de geschiedenis van interactief beleid als een politiek project van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Meer precies bleek het een politiek project te zijn van oliemannetjes, verkenners, maatschappijfilosofen, bescheiden wereldverbeteraars, facilitators, procesmanagers, souffleurs, ingenieurs, bewoners en usual suspects. De verhalen over hun activiteiten, ervaringen en relaties zijn in feite de antwoorden op de probleemstelling van dit onderzoek, in het eerste hoofdstuk geformuleerd als: Wat hebben pleitbezorgers, procesmanagers en participanten gedaan in de geschiedenis van interactief beleid en hoe hebben ze daarbij invulling gegeven aan hun rol? Dit afsluitende hoofdstuk reflecteert op de antwoorden op die probleemstelling in de voorgaande hoofdstukken. Het benut deze antwoorden om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de doelstelling van het onderzoek: het inzicht te verdiepen in de betekenis van interactief beleid voor de rolverdeling tussen overheid en burgers. Leidraad daarbij is de laatste deelvraag, geformuleerd in paragraaf 2.5: Hoe is het politieke project van interactief beleid verlopen, wat zijn de resultaten, en wat betekent dit alles voor de rolverdeling tussen overheid en burgers?

Paragraaf 8.2 beantwoordt het eerste stuk van de deelvraag, door de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken bij elkaar te brengen in een beknopt verhaal over het verloop en de resultaten van het politieke project van interactief beleid. Dit verhaal draait om de macht van het politieke project; het laat zien wie, wanneer en hoe, welke rol kreeg. Al met al heeft de geschiedenis van interactief beleid geresulteerd in de structuratie, institutionalisering en manifestatie van een interactieve rolverdeling tussen procesmanagers en participanten. Paragraaf 8.3 gaat dieper in op de verhouding tussen de uiteenlopende rollen van facilitators, procesmanagers, souffleurs, usual suspects, ingenieurs en bewoners(groepen). Hun onderlinge rolverdeling is niet eenvormig, maar heteroog en gelaagd. Daarmee geeft deze paragraaf tevens een evaluatieve schets van het slot van het verhaal van interactief beleid in dit boek: de situatie na meer dan een decennium interactief beleid. Beide paragrafen samen onderstrepen de toegevoegde waarde van dit onderzoek: een kritisch verhaal van interactief beleid, waarin macht en democratie niet tegenover elkaar staan, maar op verschillende plaatsen en tijden op specifieke wijzen met elkaar verweven zijn. De vierde paragraaf gaat in op de plaats van de interactieve rolverdeling in het bestaande stelsel van rollen in de relatie tussen overheid en burgers beantwoordt daarmee het laatste stuk van de deelvraag voor dit hoofdstuk. Paragraaf 8.5 sluit het hoofdstuk af met een reflectie op de betekenis van interactief beleid als een democratische vernieuwing.

## 8.2 Wie kreeg welke rol, wanneer en hoe?

In de hoofdstukken hiervoor zijn de structuratie, institutionalisering en manifestatie van interactief beleid los van elkaar beschreven, maar ze hebben grotendeels tegelijkertijd plaatsgevonden. Daarbij beïnvloedden ze elkaar; ze liepen soms zelfs in elkaar over. Deze paragraaf brengt de activiteiten en gebeurtenissen uit een decennium interactief beleid bij elkaar in één verhaal over de rollen van oliemannetjes, verkenners, maatschappijfilosofen, bescheiden wereldverbeteraars, facilitators, procesmanagers, souffleurs, ingenieurs, bewoners en usual suspects. Hun geschiedenis valt uiteen in drie delen.

Het eerste deel van het verhaal, de start van het politieke project, speelt ongeveer tot het midden van de jaren negentig. Interactief beleid was niet meer dan een veelheid aan kleine, losse activiteiten.<sup>116</sup> Zonder kennis van elkaars bezigheden begonnen verschillende individuele ambtenaren en consultants als pioniers destijds hun eigen projecten ter verbetering van de werkwijzen in het openbaar bestuur. Academici en andere auteurs schreven aanvankelijk vooral optimistische verhalen over rolverandering door interactief beleid, configuratiemanagement, de netwerkbenadering, procesmanagement, autopoïese en vele aanverwante termen. Ze positioneerden hun ideeën als effectieve sturingsbenaderingen voor de hedendaagse samenleving, waarin de overheid volgens hen een veel minder centrale positie had dan voorheen. Het merendeel van hun teksten was geadresseerd aan bestuurders en ambtenaren: die moesten, om nog effectief te kunnen zijn, hun organisaties, ambities en werkwijzen aanpassen aan de nieuwe werkelijkheid. Politici noch burgers waren erg betrokken bij deze activiteiten van pleitbezorgers. Politici en burgers participeerden ondertussen wel op allerlei manieren in de ruimtelijke planvorming. In de zuidelijke Randstad, bijvoorbeeld, ontstond in deze periode op verschillende plaatsen verzet tegen de komst van de HSL door het Groene Hart.

In het tweede deel van de geschiedenis van interactief beleid raakten de krachten, activiteiten en verhalen rond interactief beleid organisatorisch en inhoudelijk gebundeld tot een wat meer samenhangend politiek project. Dat gold niet alleen voor pleitbezorgers en procesmanagers, maar ook voor burgers en organisaties in de publieke sfeer van de zuidelijke Randstad. Tegenstanders van de hogesnelheidslijn door het Groene Hart bundelden hun krachten. Het verbond van ir. Bos, het Platform HST en de brede maatschappelijke coalitie van belangenorganisaties behaalde in 1996 op een haar na de eindoverwinning op de regering. Het was tevens de tijd dat de pioniers zich begonnen te organiseren tot een netwerk van pleitbezorgers voor interactief beleid. Hun verhalen kregen een meer normatief perspectief. Daarin werd het thema van effectief bestuur in de hedendaagse samenleving verbonden met thema's als democratische vernieuwing en actief burgerschap. Deze discursieve koppeling tussen de instrumentele en democratische kant van interactief beleid was tweezijdig. Pleitbezorgers presenteerden interactief

---

<sup>116</sup> Dit onderscheidt interactief beleid bijvoorbeeld van het politieke project van 'modern governance' in Groot-Brittannië, waar Blair met *New Labour* duidelijk het voortouw nam en doelen stelde (Newman 2001).

beleid als een effectieve en gecontroleerde manier om de Nederlandse beleidspraktijk te democratiseren; tegelijkertijd zou het organiseren van burgerparticipatie de enige manier zijn om op effectieve wijze beleid te maken in ‘de netwerksamenleving’. De discursieve koppeling tussen deze voorheen meestal contraire betekenissen gaf het verhaal van interactief beleid grote aantrekkingskracht. De weerstand tegen het idee van een centraal plannende overheid was maximaal. Bijna iedereen vond het wenselijk en verstandig om belanghebbende burgers een grotere, actievere rol te geven bij beleidsontwikkeling.

Terwijl de maakbaarheid van de samenleving door de overheid steeds meer in twijfel werd getrokken, stegen alom de verwachtingen aangaande de mogelijkheden om interactieprocessen tussen overheid en burgers te managen. Bestuurskundigen die schreven over interactief beleid schiepen daarmee een nieuwe adressant voor hun teksten. Ze richtten zich niet langer tot de overheid, maar tot procesmanagers. Procesmanagers timmerden op hun beurt eveneens aan de weg. Facilitators begonnen hun werk te institutionaliseren tot een specialisatie binnen het werkveld van procesmanagement, terwijl procesmanagement-in-het-algemeen uitgroeide tot de geëigende methode voor interactief beleid én een belangrijke vaardigheid voor ambtenaren en andere professionals in het publieke domein. Dit zouden de hoogtijdagen van interactief beleid worden. Het netwerk van pleitbezorgers richtte zich echter vooral op kennisontwikkeling en veronachtzaamde de politiek-strategische kant van de structuratie van interactief beleid. Oliemannetjes en verkenners verloren langzamerhand hun interesse in het netwerk van de procesmetselaars.

Zo begon de krachtenbundeling rond interactief beleid weer uiteen te vallen en kwam het politieke project van interactief beleid in zijn derde en laatste fase. De overgebleven pleitbezorgers vonden dat het verhaal van interactief beleid hun rol als vernieuwer van de democratie niet langer ondersteunde. Vanaf ongeveer 2002 begonnen voormalige voorstanders een meer pessimistisch perspectief te etaleren op interactief beleid. Ze vertelden dat het een instrumentele betekenis had gekregen en daardoor was verworpen tot een draagvlakmachine voor overheden. De discursieve koppeling tussen effectief management en democratisering keerde zich tegen het politieke project van interactief beleid. Zelf hadden de procesmetselaars hun ideaalbeeld van de democratie echter evenmin nageleefd; ze richtten hun activiteiten nauwelijks op participanten, maar op (potentiële) procesmanagers en opdrachtgevers: net als zij hoofdzakelijk ambtenaren en consultants. Dat wekt de indruk dat procesmetselaars het stimuleren van interactief beleid eerder opvatten als de rationele invoering van een nieuw managementmodel dan als een politiek project (waaraan burgers zouden moeten participeren). Mede door hun gebrek aan politiek bewustzijn bleef het succes dat pleitbezorgers verwachtten uit. Toen de kansen op een doorbraak voor interactief beleid het grootst waren, in de jaren rond de eeuwwisseling, waren ze meer met zichzelf bezig dan met degenen die ze moesten overtuigen, meeslepen en committeren. Het netwerk van pleitbezorgers, dat nooit een sociale beweging was geworden, fragmenteerde. Maar het verdween niet helemaal. Ongeveer hetzelfde gebeurde met het verbond tussen ingenieurs, bewonersgroepen en maatschappelijke organisaties in de zuidelijke Randstad. Wat in beide gevallen resteerde, waren nieuwe, kleinere coalities, die met en rond interactief beleid een

strijd voerden tegen elkaar en anderen om betekenissen, hulpbronnen en posities in het openbaar bestuur en de publieke sfeer. De onderlinge richtingstrijd tussen de pleitbezorgers betekende het einde van hun rol als een sociale beweging voor democratische vernieuwing. Dat ondervonden vooral maatschappijfilosofen, de pleitbezorgers die zich het meest hadden verbonden aan de democratische belofte van interactief beleid. Hun inzet was hoog, maar ze bleven met lege handen achter.

Het verhaal van procesmanagement, dat met zijn methodische insteek altijd wat op afstand was gebleven van de normatieve verhalen over democratisering, leed niet onder de neergang van interactief beleid. Integendeel, het nam een groot deel van zijn politieke momentum over, en haalde daar tegelijkertijd de angel uit. Procesmanagement groeide uit tot een onmisbare vaardigheid voor bestuurders en veel ambtenaren, en tevens - zo liet Hoofdstuk 7 zien - voor anderen die zich op professionele wijze met beleid en planning bezighouden. Deze bevindingen logenstraffen de veronderstelling achter de deelvraag voor Hoofdstuk 6. Wat plaatsvindt, is niet zozeer de professionalisering van procesmanagers, maar veeleer het omgekeerde: de opkomst van procesmanagement is onderdeel van een algehele professionalisering van het publieke domein en de mensen die erin werken. De casus zuidelijke Randstad liet zien hoe betaalde, fulltime werkende bestuurders, ambtenaren en belangenbehartigers hun onderlinge interacties stroomlijnden door zich met hun organisaties vrijwillig te disciplineren aan de normen voor professionele participatie. Zo gaven usual suspects - medewerkers van de grote maatschappelijke organisaties - vorm aan hun rol als professionele vertegenwoordigers van alle burgers van de (zuidelijke) Randstad. Zodoende konden ook zij het politieke momentum van interactief beleid benutten, dat onder andere bestond uit aversie tegen de rol van de rijksoverheid in de ruimtelijke planvorming. Met behulp van cursussen, reorganisaties en planprojecten werkten ze met succes hun eigen politieke project uit: ontwikkelingsplanologie. Voor zover souffleurs, als invloedrijke netwerkers in het publieke domein, betrokken waren bij het politieke project van interactief beleid, zetten ze zich vooral in voor de twee 'vervolgprojecten' van procesmanagement en ontwikkelingsplanologie. Hun eigen rol als manager van interacties in netwerken lijkt echter door geen van deze drie politieke projecten wezenlijk te zijn beïnvloed. De facilitators werkten ondertussen voorzichtig aan de afbakening van hun beroep, daarbij ogenschijnlijk niet gehinderd door de tegengestelde ambities van de andere procesmanagers, die hun manier van kijken en werken juist breder verspreidden.<sup>117</sup>

Te oordelen naar de casus zuidelijke Randstad ging het politieke project van de usual suspects daarentegen wel ten koste van de rol van andere participanten. Lokale interactieve projecten leken soms gunstig voor de rol van bewonersgroepen en ingenieurs in de planvorming; op het regionale niveau van de zuidelijke Randstad is hun rol echter eerder geslonken dan gegroeid. Daar leek het professionele burgerschap van de usual

---

<sup>117</sup> Deze relatieve autonomie weerspiegelt zich in de drie duidelijk onderscheiden niveaus waarop de verschillende soorten procesmanagers interacties begeleiden en beïnvloeden: facilitators doen het in bijeenkomsten, procesmanagers in processen en souffleurs in netwerken. Zo heeft de interactieve rolverdeling indirect toch een institutionele uitwerking gekregen - de paragraaf hieronder gaat nader in op de betekenis daarvan.



suspects effectiever en meer geaccepteerd dan dat van vrijwillige participanten, die geregeld bestempeld werden als koppige actievoerders en compromisloze nimby's. Het burgerschap van de medewerkers van maatschappelijke organisaties kwam meer overeen met de ideaaltypische, op samenwerking en belangenruil gerichte participant uit de verhalen van pleitbezorgers van interactief beleid (zie bv. paragrafen 1.2 en 1.3). De aanpak van de medewerkers was breed inzetbaar en de professionele normen waren bijna een garantie voor een redelijk tot goed rendement op hun inspanningen. De poldercompetitie, de arena waarin veel bewonersgroepen hun doelen nastreefden, kende niet van die duidelijke regels, en verliep dan ook minder beheerst en voorspelbaar. In de poldercompetitie konden voor iedereen haalbare factoren als geluk, persoonlijke inzet, creativiteit, passie en volharding de doorslag geven. Maar in het nieuwe politieke landschap van de Randstedelijke publieke sfeer wisten alleen de meest actieve en creatieve bewonersorganisaties af en toe een stem te verkrijgen in de planvorming aangaande hun leefomgeving. De individueel participerende ingenieurs, die voorheen nog een rol hadden als lastige, maar goed ingevoerde critici van regionale planprojecten, werden in het overleg tussen overheden en samenleving nog meer buitenspel gezet. Hun neutrale en rationele burgerschapsopvatting paste slecht in ontwikkelingsplanologie en in de interactieve rolverdeling, die juist als uitgangspunt heeft dat ze participeren vanuit een rol als belang-hebbende.

De macht van interactief beleid, die was ontstaan in de samenwerking tussen oliemanetjes, bescheiden wereldverbeteraars, verkenners en maatschappijfilosofen, kwam niet aan iedereen in gelijke mate ten goede. Al met al profiteerden de procesmanagers en de usual suspects het meest van het politieke project van interactief beleid. Beide hebben in het kielzog daarvan hun rol in de ruimtelijke planvorming aanzienlijk kunnen uitbreiden. Terwijl facilitators en procesmanagers hun rol grotendeels te danken hebben aan het politieke project van interactief beleid, heeft de rol van pleitbezorgers als democratische vernieuwers het einde van het verhaal niet gehaald. Ingenieurs en bewoners(groepen) zijn er ogenschijnlijk weinig op vooruit gegaan. Het beeld van participanten als belang-hebbenden sloot niet goed aan bij de manier waarop zij hun burgerschap vormgaven. De bewoners konden zich niet zo eenvoudig losmaken van hun belang om mee te denken over de inrichting van de Randstad als geheel; de ingenieurs zagen zichzelf liever niet als belanghebbende. Maar dat was niet de hoofdoorzaak van de problemen rond deze rollen - ingenieurs en bewoners waren voor de opkomst van interactief beleid al participant, en dat zijn ze gebleven. Met hun manier van participeren konden ze bovendien dingen doen en bereiken die voor andere participanten onmogelijk waren. Waar ze vooral last van hadden, was de opkomst van ontwikkelingsplanologie en de rol van de usual suspects als professionele belangenbehartigers. In beelden, instituties en praktijken rond de participantenrol kwamen belang-hebbendheid en een procesmatige blik steeds meer centraal te staan. De participantenrol lijkt daarmee gemodelleerd te raken naar de rol van planoloog: iemand die planvorming, landschap en publieke sfeer van bovenaf en met een langetermijnperspectief beschouwt (zie Af-

beelding 8.1).<sup>118</sup> De ruimte voor andere, ‘niet-professionele’ burgerschapstijlen leek te slinken.

Afbeelding 8.1 Ontwikkelingsplanologie in Noord-Brabant. Bron: [www.gymnasion.nl](http://www.gymnasion.nl)



### 8.3 Macht in de interactieve rolverdeling

Ziehier de opbrengst van het politieke project van interactief beleid: hoewel de rol van pleitbezorger uiteindelijk teloor ging, stond deze wel aan de basis van een nieuwe, interactieve rolverdeling, waarin belanghebbende participanten samen beleid maken, onder begeleiding van neutrale procesmanagers. De voorgaande hoofdstukken laten echter zien dat deze voorstelling van de rolverdeling tussen participanten en procesmanagers te simpel is. Zo participeert niet elke participant op dezelfde manier, wat uit de analyses hierboven opnieuw blijkt. Vanzelfsprekend zullen andere plaatsen en tijden, en andere onderzoekers, andere participantenrollen dan professional, bewonersgroep en

<sup>118</sup> Afbeelding 8.1 is genomen tijdens “Het spel om de ruimte”, dat is gespeeld in het kader van een onderzoek naar ontwikkelingsplanologie door het Ruimtelijk Planbureau. Het spel simuleerde een voorbeeld van ontwikkelingsplanologie: het stedelijk netwerk ‘BrabantStad’. “De deelnemers speelden zoveel mogelijk de rol die overeenkomt met hun dagelijkse functie. Ze kregen als opdracht vernieuwende visies en projecten te bedenken die pasten bij de megatrends die in elk toekomstscenario waren geschetst. De opdracht luidde: ‘Zet uw eigen en gezamenlijke ambities voor Brabant 2030 op de kaart!’” (Dammers et al. 2004: 43).

ingenieur aan het licht brengen. Maar ook wanneer het verhaal over ruimtelijke planvorming in de zuidelijke Randstad niet representatief is voor burgerparticipatie in andere beleidsvelden of regio's, rechtvaardigt deze casus de conclusie dat de interactieve rolverdeling niet aan iedereen dezelfde mogelijkheden biedt om zijn of haar rol als participant te vervullen.

Het beeld van de interactieve rolverdeling raakt nog meer geschakeerd, wanneer we daarbij de bevindingen uit Hoofdstuk 6 in ogenschouw nemen. De deelstudie over procesmanagers laat zien dat hun rol, en daarmee hun relatie met participanten, niet eenvormig is, maar gelaagd. Management van interacties vindt plaats in een drieledige context van bijeenkomsten, processen en netwerken, die elk bestaan bij een kenmerkende rolverdeling tussen procesmanager en participanten (zie Figuur 6.4 en Tabel 6.1). In bijeenkomsten is er een duidelijke scheiding van de twee rollen: een facilitator 'staat voor de groep' van participanten. In processen is dat onderscheid al moeilijker te maken, een procesmanager is hooguit trekker van het proces dat deels ook door participanten gemanaged wordt. In netwerken bestaat het verschil tussen beide rollen helemaal niet. Deze gelaagdheid in de interactieve rolverdeling heeft betekenis voor de mogelijkheden en beperkingen van verschillende typen participanten in de publieke sfeer. In de zuidelijke Randstad was de laag van processen bijvoorbeeld meer geëigend en geschikt voor de burgerschapsopvatting van de usual suspects dan voor de handwijzen van vrijwillige participanten. Het vervolg van deze paragraaf beschrijft en verklaart hoe deze en andere verschillen tussen participanten zich verhouden tot de gelaagde structuur van bijeenkomsten, processen en netwerken. Het is een verkenning van de rol van macht in de interactieve rolverdeling. Als zodanig kan deze tekst worden begrepen als de kritische variant op het 'standaard verhaal van interactief beleid', zoals beschreven in de inleiding van Hoofdstuk 1. In vergelijking met de verhalen in de hoofdstukken hiervoor heeft dit kritische verhaal een meer generaliserend karakter.

#### *Tijd en plaats in bijeenkomsten, processen en netwerken*

De verkenning begint hier, met een korte reprise van de drie niveaus van procesmanagement. De gelaagde structuur van netwerken, processen en bijeenkomsten werkt niet rechtstreeks in op de interacties zelf, maar ordent de tijd en de ruimte waarin ze plaatsvinden. Een netwerk is een doorgaand, hyperdynamisch weefsel van interacties en relaties - permanent en overal aanwezig. Er is eigenlijk nooit één netwerk, maar altijd minstens zoveel als er mensen met elkaar verbonden zijn. Interacties in netwerken kunnen ter plaatse onmiddellijke politieke betekenis hebben. Oftewel: netwerken en de interacties daarin zijn reëel, ze vinden daadwerkelijk plaats. Maar ze zijn nooit in hun geheel waarneembaar. Netwerken kunnen alleen worden gezien vanuit een punt in een netwerk, op een bepaalde plaats en tijd - wie een netwerk wil zien, moet zich er mee verbinden. Daardoor is op netwerkniveau de tijd niet ondubbelzinnig vast te stellen; er is geen algemeen begin of einde, geen eenduidige chronologie.<sup>119</sup> Noties als tijd, rich-

---

<sup>119</sup> De waarneming van tijd heeft te maken met het waarnemen van een verandering, van de overgang van de ene toestand in een andere. Aangezien netwerken niet als geheel van buitenaf kunnen worden waargenomen, kunnen veranderingen en dus ook tijd alleen vanuit een plaats in een netwerk gezien worden. Netwerken bewegen tegelijkertijd verschillende kanten op.

ting en structuur in deze brei van interacties kunnen pas gestalte krijgen wanneer een iemand een begin maakt, bijvoorbeeld door een thema voor een proces of een verhaal te benoemen en de relaties daaromtrent in kaart te brengen.

Het maken van een begin houdt als het ware in dat men ergens in de tijd een touw vastmaakt. Dat touw verbeeldt het verloop van de gebeurtenissen daarna. Aanvankelijk is het onduidelijk waar het touw heen gaat en hoe lang het zal worden. Verhalenvertellers, procesmanagers of participanten knopen steeds een volgend stukje van het touw vast in de tijd, tot ze besluiten dat het afgelopen is. Pas dan is het bungelende touw een proces of een verhaal geworden, een min of meer overzichtelijke, chronologische sequentie van min of meer causaal geordende interacties.<sup>120</sup> Achteraf gezien verloopt de tijd in een proces of een verhaal duidelijk lineair: stapje voor stapje voor stapje van het begin naar het einde. Zowel verhalenvertellers als mensen in een proces ‘verdichten’ een deel van de onoverzienbare brei van interacties in netwerken, tot een verhaal of een proces. Ze ordenen personages en gebeurtenissen in een plot met een begin, een midden (met episodes of aktes), een eind en een interpretatief thema (zie paragraaf 4.3.3). Maar er is ook een verschil tussen verhalen en processen. Wat verhalenvertellers alleen achteraf kunnen, doen procesmanagers en participanten terwijl hun proces loopt. Procesmanagen is als het vertellen van een verhaal terwijl de geschiedenis zich ontvouwt - nog sneller dan een sportjournalist die *live* een wedstrijd verslaat (zie Czarniawska 2004: 23). In die zin kan het ontwerpen van processen, een onderdeel van procesmanagement, worden begrepen als een poging om van te voren een inhoudsopgave te schrijven zonder daarbij de afloop van het verhaal vast te leggen. Dat lukt alleen wanneer procesmanager en participanten in een proces weten wat ze ongeveer van elkaar kunnen verwachten, met andere woorden: indien hun rolverdeling in behoorlijke mate gestructureerd en geïnstitutionaliseerd is en men zich er meestal naar gedraagt.

In een bijeenkomst is dat dan weer niet nodig. Een bijeenkomst is de enige context voor procesmanagement waarin de tijd en de ruimte vooraf vastliggen en de interacties in één blik te overzien zijn. Tijd en ruimte zijn op dit niveau gefragmenteerd, deze context bestaat uit louter afgeperkte intervallen. In een dergelijk interval bestaat een eenheid van tijd, plaats en handeling. Deze inperking van de brei van interacties in netwerken tot losse, overzienbare bijeenkomsten is onmisbaar voor een proces. In een proces vinden immers geen interacties plaats, maar alleen in de bijeenkomsten waaruit het bestaat (zie paragraaf 6.3.3). Voor netwerken geldt eveneens dat de interacties daarin altijd in bijeenkomsten en ontmoetingen plaatsvinden - al is het maar een e-mailuitwisseling tussen twee mensen. Netwerken hebben desondanks wel een reëel bestaan. Een proces, daarentegen, is een abstractie. Het is niet meer dan de verhalen die

---

<sup>120</sup> Bij een project wordt vooraf zowel het eind als het begin vastgeknoopt. Het tijdspad van begin naar eind kan eveneens volledig vooraf gepland worden, helemaal open blijven of iets daartussenin. Zo bezien moet wat in dit proefschrift een politiek project heet, zoals het politieke project van interactief beleid of dat van ontwikkelingsplanologie, eigenlijk een politieke geschiedenis genoemd worden. Anders dan een interactief project, is het politieke project van interactief beleid zelf niet begeleid door procesmanagers. Interactief beleid, procesmanagement en ontwikkelingsplanologie zijn niet begonnen als proces of project. Ze komen voort uit een meervoud van gebeurtenissen, acties en reacties die alleen achteraf zijn te reconstrueren tot een verhaal.

procesmanagers, participanten en anderen vertellen over interacties en gebeurtenissen in bijeenkomsten; verhalen die vaak pas achteraf één verhaal over 'het' proces worden.

### *Macht in netwerken*

In netwerken bestaat geen rolverdeling tussen procesmanager en participant - het verschil tussen beide is geheel afwezig. De enige rol van betekenis op dit niveau is die van de souffleur. Souffleurs zijn participant en procesmanager ineen, invloedrijke netwerkers, die zich bezig houden met thema's die ze zelf belangrijk vinden. Ze participeren door te interveniëren in interacties en interveniëren door te participeren. Omdat netwerken aldus onbegeleid en onbegrensd zijn, kan er iets onverwachts plaatsvinden, een gebeurtenis die geschiedenis maakt: iemand neemt een initiatief waar anderen zich op eigen initiatief bij aansluiten. Voorbeelden daarvan waren de bewonersgroepen die zichzelf, met geluk en wijsheid, zichtbaar wisten te maken in de brei van interacties in de zuidelijke Randstad. Daarmee waren die groepen of hun leden nog geen souffleurs op het niveau van Randstedelijke interactienetwerken. Ze konden gebeurtenissen te weegbrengen, doordat hun zichtbaarheid reacties opriep bij souffleurs en anderen die wel invloed hebben op dat niveau - bijvoorbeeld Tweede Kamerleden die besloten om een gebied te bestempelen als Nationaal Landschap. Souffleurs zijn door hun netwerken in staat om direct grootschalige veranderingen te veroorzaken, zoals het begin van een regionaal planproces, overigens zonder dat ze de richting van die verandering kunnen bepalen of de gevolgen van hun daden kunnen controleren. Enkele pleitbezorgers van interactief beleid en ook enkele van de directeuren en medewerkers van maatschappelijke organisaties zijn te kenschetsen als souffleurs met invloed op het regionaal of nationaal niveau. Zij hebben het initiatief genomen tot de projecten, ontmoetingen en bijeenkomsten die achteraf zijn te herkennen als het begin van de geschiedenissen van interactief beleid, procesmanagement en ontwikkelingsplanologie.

Het vermogen om iets te beginnen, iets te laten gebeuren in een netwerk, is evenwel niet voorbehouden aan hoogwaardigheidsbekleders en hun adviseurs achter de schermen. Anders gezegd: elke souffleur is het centrum van zijn of haar eigen sociale universum. Iedereen kan binnen zijn of haar eigen actieradius van kennis en kennissen de aanstichter worden van een gebeurtenis of proces. De geschiedenissen van veel bewonersgroepen in de zuidelijke Randstad zijn op die manier begonnen - iemand benoemde een thema, bond daar een touwtje aan en zocht contact met anderen. Er zijn invloedrijke en minder invloedrijke souffleurs, maar schaarse macht speelt in netwerken niet altijd de doorslaggevende rol. Netwerken komen ten dele voort uit plurale macht en kunnen die zelf ook genereren. Plurale macht is de macht die democratisering niet uitsluit, zich bevindt *tussen* mensen, en kan bestaan en toenemen zolang mensen zich binden (zie paragraaf 3.6). Juist dit kenmerk maakt de interacties in netwerken onvoorspelbaar en oncontroleerbaar. Enerzijds is dat lastig en frustrerend, anderzijds biedt het participanten met weinig hulpbronnen een kans om met genoeg inzet, creativiteit en geluk - oftewel: *virtú* en *fortuna* - een rol van betekenis te spelen in de publieke sfeer. De casus zuidelijke Randstad bevat daarvan verscheidene voorbeelden.

Diezelfde casus heeft echter duidelijk gemaakt dat gebeurtenissen, acties en reacties in netwerken, ook interactiepatronen in het leven kunnen roepen die meer worden bepaald

door schaarse en/of stromende macht.<sup>121</sup> Dat is wat in het netwerk van usual suspects in de zuidelijke Randstad is gebeurd. De ontwikkeling van hun rol als professionele participant en de opkomst van ontwikkelingsplanologie waren nog onvoorspelbare, ongecontroleerde geschiedenissen, voortgekomen uit plurale macht. Maar binnen die kaders maakten de usual suspects hun toekomst inzichtelijk door hun handelen onderling af te stemmen in gebonden processen, zoals het Groene Hart Pact. De sectie hieronder beschrijft hoe daarin schaarse en stromende macht werkzaam zijn.

### *Macht in processen*

Een proces lijkt op een geschiedenis, in die zin dat het eveneens begint met een gebeurtenis. Het verschil is dat de reacties op die gebeurtenis niet volledig onbegrensd zijn, zoals op netwerkniveau, maar gebonden aan het thema van het proces. Dankzij die gebondenheid is het mogelijk het proces als een verhaal vast te leggen terwijl de geschiedenis ervan zich ontvouwt (of zelfs heel kort daaraan voorafgaand). Anders dan netwerken vertonen processen wel een bepaalde rolverdeling tussen procesmanagers en participanten. De rol van participant is weggelegd voor diegenen die een belang hebben bij het thema van het proces. Van hen wordt verwacht dat ze in de eerste plaats belanghebbende zijn, bijvoorbeeld door op gebeurtenissen in het proces te reageren vanuit hun belangen. Vanuit hun belangen kunnen participanten ook aan procesmanagement doen. De procesmanager wordt daarentegen geacht om de interacties gedurende de loop van het proces te managen vanuit het inhoudelijk neutrale beginsel van 'voortgang van het proces' (zie 6.3.3).

Daarbij gebruiken procesmanagers een stakeholder- of netwerkanalyse. Ze brengen in kaart wie rond het thema van het proces de belanghebbenden zijn, in hoeverre die bereid zijn tot overleg en onderhandeling en in hoeverre die in staat zijn om het proces verder te brengen of af te remmen. Dat laatste is hoofdzakelijk afhankelijk van de hulpbronnen waarover de belanghebbenden beschikken, zoals grondbezit, financiële middelen, bevoegdheden, rechten, achterban, hindermacht en toegang tot de media. Op basis van deze informatie begint de procesmanager het proces te ontwerpen: hij of zij belegt de eerste bijeenkomsten en bedenkt 'wie, wanneer, op welke manier een rol krijgt' (zie 6.3.2). Terwijl hun rol als belanghebbende in principe bepalend is voor de toegang en het handelen van participanten in een proces, is hun plaats daarin dus in hoge mate afhankelijk van de mogelijkheden die ze hebben om het proces te versnellen of te vertragen. Het inhoudelijk neutrale streven naar voortgang maakt dat de procesmanager de participanten vooral behandelt als actoren met hulpbronnen. Het belang van schaarse macht is dan groter dan op netwerkniveau. Dit impliceert dat vrijwilligers en andere participanten met weinig hulpbronnen op procesniveau minder in de melk te brokkelen hebben. Ze worden wel toegelaten tot processen, maar krijgen daarin, met behulp van rolgebonden beelden als nimby en actievoerder, vaak een marginale positie toegewezen.

---

<sup>121</sup> Schaarse macht is macht op basis van hulpbronnen, macht in bezit van mensen. Stromende macht circuleert juist vrij door de samenleving, en vormt zo de wil en de subjectiviteit van mensen (zie Hoofdstuk 3).

Precies hier ligt de betekenis van de bewering in paragraaf 7.7.1 dat er na het begin zelden nog iets gebeurt in een proces. Meer precies is die betekenis dat er in een proces zelden iets gebeurt dat een geoefend participant - gezien de verhoudingen tussen de belangen en de schaarse macht van de belanghebbenden bij het onderwerp dat bij aanvang is benoemd - niet ongeveer kan voorspellen.<sup>122</sup> Net als de manager van een proces, maken ervaren participanten een netwerkanalyse, in hun hoofd of op papier. Zeker wanneer ze elkaar goed kennen, maken de centrale deelnemers in een proces allemaal met ongeveer evenveel precisie min of meer dezelfde inschatting van de uitkomsten. Ze kennen vooraf de grote lijnen van het verhaal waar ze zelf in gaan spelen. En omdat ze hun beloftes aan bazen en achterbannen afstemmen op die inschatting, maken ze in de loop van het proces de uitkomsten die ze voorzien in onderlinge wisselwerking waar. Met andere woorden: wanneer participanten een helder overzicht hebben over hun onderlinge verdeling van belangen en hulpbronnen en bereid zijn om ermee te ruilen, kan de schaarse macht die ze in bezit hebben, tussen hen gaan stromen. Het streven naar gemeenschappelijke effectiviteit en efficiëntie gaat dan hun gedrag in netwerken en bijeenkomsten bepalen. Participanten in een proces voeren welwillend hun toekomst uit.<sup>123</sup>

Procesmanagers kunnen hen daarbij helpen. In veel gevallen is hun optreden zelfs onmisbaar, bijvoorbeeld voor het voorkomen en oplossen van conflicten. Dankzij de procesmanager kan de best denkbare toekomst in beeld komen, het optimale rendement uit de constellatie van machten en belangen rond een thema: de win-winoplossing. Zo bezien hebben procesmanagers een grote rol in het proces. Maar ze zijn zelden in staat iets te laten gebeuren dat niet ergens op de lijn der verwachtingen tussen probleem en win-winoplossing ligt. Er kan in een proces wel iets veranderen - bijvoorbeeld de plannen voor een gebied - maar de machtsverhouding tussen de belanghebbenden meestal niet. Wellicht is dat de reden dat de onduidelijkheid, die de rolverdeling tussen participant en procesmanager op procesniveau kenmerkt, in de praktijk nauwelijks aanleiding geeft tot verwarring. Het is inderdaad niet mogelijk om ondubbelzinnig vast te stellen of een procesmanager wel neutraal staat ten opzichte van het thema van het proces (zie het citaat van Verbart in paragraaf 6.4.2). Maar meestal leidt dat niet tot problemen.<sup>124</sup> Zolang hij of zij, net als de participanten, het eigen handelen afstemt op de stromende macht in het proces, gebeurt er niets, en zal niemand in het proces zijn of haar neutraliteit in twijfel trekken. Zo is nauwelijks te bepalen wie het verloop van het proces veroorzaakt.

---

<sup>122</sup> Ook Blaug legt dit verband tussen voorspelbaarheid, belang-hebbendheid en de bereidheid tot ruilen: "Rawls sees the subject as entering the bargaining game with a finite set of predetermined needs, and it is precisely the rational meeting of those needs (by matching them with a finite and predetermined set of goods) that makes bargaining behavior predictable" (1999: 10).

<sup>123</sup> Desondanks lukt het in veel processen uiteindelijk niet de best denkbare toekomst - een win-winoplossing - te realiseren. Dat maakt de uitkomsten van processen onzeker, maar niet minder voorspelbaar; de te verwachten uitkomst van een proces ligt ergens op de lijn tussen aanvankelijk probleem en win-winoplossing.

<sup>124</sup> De procesmanager die het verloop wel tracht te beïnvloeden, en daarbij afbreuk doet aan de machtsposities van actoren, kan incompetentie of partijdigheid verweten krijgen.

Voor participanten met weinig schaarse macht, wier handelen zich hoofdzakelijk op netwerkniveau blijft afspeelen, is de toekomst ondertussen veel minder voorspelbaar. Een reden dat zij nog af en toe invloed kunnen hebben op het verloop van processen, is bijvoorbeeld gelegen in het feit dat de centrale deelnemers daarin (althans, de usual suspects in de zuidelijke Randstad) voor hun hulpbronnen, en daarmee voor hun positie in processen, afhankelijk zijn van relaties en posities daarbuiten. Daardoor zijn processen nooit helemaal afgesloten voor interacties op netwerkniveau en de grilligheid daarvan. Telkens wanneer een centrale participant vasthoudt aan een belang, waarde of hulpbron en daarmee ingaat tegen het streven naar effectieve en efficiënte interacties, kan er iets onverwachts gebeuren in het proces.

### *Macht in bijeenkomsten*

Minder hulpbronrijke burgers maken weer een kans om iets te laten gebeuren, wanneer het ze lukt om deel te nemen aan een bijeenkomst. Op dit niveau is er wel een helder en ondubbelzinnig onderscheid mogelijk tussen participanten en procesmanager - in dit geval een procesmanager in de rol van facilitator. Wie bereid of toegelaten is tot deelname aan een bijeenkomst, onderwerpt zich voor de duur daarvan aan de programma's, regels en interventies van een facilitator. Facilitators die hun vak verstaan, kunnen - op basis van strikte inhoudelijke neutraliteit - de (schaarse) machtsverschillen tussen participanten verkleinen. Een vaardige facilitator kan zelfs de onvermijdelijke verschillen in kennis en spreekvaardigheid<sup>125</sup> tussen participanten mitigeren.

Facilitators doen dat bijvoorbeeld door verschillende eisen te stellen aan verschillende participanten:

Eh, zeg maar, dan heb je zelfs dat bijvoorbeeld bij bepaalde groepen, dat ik denk van nou, daar kan je ook geen professionaliteit op een bepaalde manier van verwachten. Zoals bewoners, kan ik ook waanzinnig mild zijn over hoe zij zich gedragen, of hoe zij doen. Dus, dat is wel een groot verschil.

Deze respondent, die werkt als procesmanager en als facilitator, raakt geïrriteerd, wanneer professionele participanten dwarsliggen, "niet willen bewegen", omdat:

[...] je eigenlijk verwacht dat die met je meegaan, hè, in zo'n proces. Ehm, maar juist van bewonersgroepen verwacht ik helemaal niet dat ze meegaan, ik zou bijna teleurgesteld zijn wanneer daar geen weerstanden ontstaan.

De heldere rolverdeling in bijeenkomsten maakt het mogelijk om die verschillende verwachtingen van verschillende participanten te effectueren. Anders dan een procesmanager, die zich heeft te schikken naar de constellatie van machten en belangen rond het thema van het proces, kan een facilitator in een bijeenkomst tijdelijk de vigerende machtsverhoudingen doorbreken. En dan kan, voor zolang als het duurt, de ideale interactieve rolverdeling tussen belanghebbende participant en neutrale facilitator tot stand komen. Daardoor doet zich tijdens een enkele bijeenkomst het geval voor dat de participanten min of meer gelijkwaardige mogelijkheden krijgen om te participeren op een manier die bij hun eigen rolopvatting past. Mensen die zich in dezelfde ruimte bevinden, gaan soms gewoon als individuen een gesprek met elkaar aan waarin hun positie en achtergrond er even niet meer toe doen. In sommige bijeenkomsten hoeft een

<sup>125</sup> om er slechts enkele te noemen - zie Van Stokkom 2003.



facilitator daarvoor zelfs nauwelijks te interveniëren, in andere wel. In het tweede citaat in paragraaf 5.4.2 beschrijft een respondent - die de rol van verkenner, procesmanager en facilitator vervult - hoe dat kan gaan en wat er dan gebeurt.

Omdat machtsverhoudingen er kunnen verschuiven, kan in bijeenkomsten iets gebeuren; iets nieuws, dat gezien de verhouding tussen hulpbronnen en belangen niet te voorzien was. Misschien ligt hierin wel de bron van de democratische belofte. Deze gedachte geeft een nieuwe duiding aan het citaat van Van Woerkum, dat paragraaf 6.4.1 opent: “De oervorm van interactieve beleidsvorming is natuurlijk de bijeenkomst” (1997: 100). Natuurlijk zijn bijeenkomsten niet uniek voor interactieve projecten, ze vonden ook al plaats voor de opkomst van interactief beleid in de Nederlandse planvorming. Het bijzondere aan interactieve bijeenkomsten is echter, dat ze vaker dan andere bijeenkomsten mensen bij elkaar brengen die elkaar gewoonlijk niet tegenkomen. Dat laatste heeft te maken met de structuur van netwerken. De invloedrijke mensen in netwerken zijn de mensen met veel contacten, met een groot netwerk, met een centrale positie in de netwerken van anderen. Mensen met veel contacten kennen veel andere mensen met veel contacten en die komen elkaar vaak tegen; zo ontstaan verdichtingen in netwerken.<sup>126</sup> Mensen met weinig contacten bevinden zich in de marginale, minder drukke delen van netwerken. Wanneer mensen met weinig contacten in contact komen met mensen met veel contacten, kan de structuur van netwerken veranderen, ongeveer zoals één nieuwe chemische verbinding ervoor kan zorgen dat een eiwit zich anders ‘vouwt’ en zijn werking compleet verandert. Participanten met weinig hulpbronnen kunnen in een bijeenkomst hun zichtbaarheid vergroten. Souffleurs kunnen kennis krijgen van ideeën die normaal niet doordringen tot hun plaats in netwerken. Uit de casus zuidelijke Randstad blijkt overigens dat veel interactieve bijeenkomsten voorbijgaan zonder dat zich iets noemenswaardigs voordoet (zie paragraaf 7.7.1).

Het probleem met gebeurtenissen in bijeenkomsten is bovendien dat ze plaatsvinden op het niveau van bijeenkomsten, de tijdruimtelijke context die alleen afgeperkte intervallen kent. Een gebeurtenis in een bijeenkomst vindt daadwerkelijk plaats, maar kan gevangen blijven in het kader van de bijeenkomst zelf. Dit lijkt het lot te zijn van de meeste gebeurtenissen in interactieve projecten. Na de laatste hamerslag en de borrel lopen de participanten weer naar buiten, de realiteit van het proces en/of het netwerk in. Daar bestaan geen facilitators die met flap-overborden, gele plakkers, stuiterballetjes of rollenspellen de machtsverschillen tussen usual suspects, bewoners en ingenieurs wegmasseren. De gebeurtenissen in bijeenkomsten moeten daadwerkelijk opgepikt worden door een souffleur of door de machtige participanten in een proces willen ze buiten de bijeenkomst ook een gebeurtenis worden. Het laten gebeuren van gebeurtenissen tijdens een bijeenkomst is voor een vaardige facilitator op zich niet zo moeilijk. Die hoeft er alleen voor te zorgen dat er tijdens een bijeenkomst gebeurtenissen plaatsvinden die voortkomen uit de individuele, persoonlijke drijfveren en krachten van de deelnemers, zodat zij de gebeurtenis meenemen naar de tijd buiten de bijeenkomst.

---

<sup>126</sup> Beroemde mensen hoeven elkaar niet eens tegen te komen om elkaar te kennen, en ook van elkaar te weten dat ze elkaar kennen. Dat is het eigenaardige van netwerken: ze zijn zeer transparant voor wie in het midden zit, en ondoorzichtig voor mensen in de marge.

Hier ligt de bron van de facilitatiebenadering van de ‘creatieven’, die de deelnemers in hun sessies benaderen als ‘powerholders’ (zie paragraaf 5.4.2). De crux is dat er minstens een paar gezaghebbende participanten in de bijeenkomst moeten zitten en dat de bijeenkomst het commitment heeft van een bestuurder of een invloedrijke souffleur, anders gaan de gebeurtenissen in de bijeenkomst wel ‘naar buiten’, maar dan blijven ze beperkt tot de kleine netwerken van ‘marginale’ participanten.

#### *De verwevenheid van macht en interactief beleid*

Interactief beleid kan, in meerdere opzichten, niet zonder macht. Om te beginnen hadden zonder macht de idee, methode en praktijk van interactief beleid geen voet aan de grond gekregen in het publieke domein. De macht van het politieke project werkte door in de rollen van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten, en in hun manieren van denken, schrijven, spreken, kijken, luisteren, werken en politiek bedrijven. Aldus was de geschiedenis van interactief beleid tevens verweven met de micro- en macropolitiek van het taalgebruik op vele verschillende plaatsen en tijden. Verder kunnen ook concrete interactieve projecten niet plaatsvinden zonder macht: het zijn geen vrijplaatsen die beschutting bieden tegen de invloed van de verdeling van invloed en hulpbronnen in de maatschappij. Evenmin sluiten ze de werking van stromende en plurale macht buiten. En wanneer in een interactieve bijeenkomst ‘iets gebeurt’ en bestaande machtsverhoudingen doorbroken worden, is dat net zo goed een kwestie van macht. Tot slot kunnen die gebeurtenissen pas een politiek-maatschappelijke betekenis krijgen wanneer ze verbonden worden met machten en krachten op de niveaus van processen en netwerken.

Hoewel bekwaam uitgevoerd procesmanagement veel teweeg kan brengen tussen participanten, zijn machtsstructuren in netwerken en processen uiteindelijk niet vanuit een neutrale, externe positie te doorbreken, en zeker niet te ontwerpen. Procesmanagers zijn dus veel minder machtig dan sommigen hoopten (Edelenbos 2000: 135-138) en anderen vreesden (De Rijk 1996, Hartman 1998: 12). De rollen van facilitator, procesmanager-van-processen en souffleur geven elk slechts een zeer beperkte macht aan degenen die ze spelen. Souffleurs hebben veel invloed op andere mensen, maar nauwelijks op de effecten van hun interventies. Procesmanagers-van-processen kunnen op hun beurt wel gericht het een en ander verbeteren in de relaties tussen belanghebbenden, maar niet tegen de machtsverhoudingen in. En facilitators kunnen participanten tot veel bewegen, maar alleen binnen het kader van een bijeenkomst. Gezamenlijk kunnen de drie typen procesmanagers interacties tussen participanten sturen, maar niet in een door henzelf gekozen richting. Dat is niet omdat de rol van procesmanager buiten of boven de politieke interacties tussen participanten zou staan; ook het idee van een neutrale, externe positie van procesmanagers is grotendeels illusoir gebleken. Wie de rolverdeling tussen overheid en burgers wil veranderen, zal zich als een ‘politieke actor’ met netwerken moeten verbinden, zoals bijvoorbeeld de souffleurs dat doen. Al met al zijn democratische verhoudingen tussen overheid en burgers nog minder maakbaar dan grote ruimtelijke projecten.

Met hun bescheiden rolopvatting en doelen als pleitbezorger waren de oliemannetjes, die bovendien vaak als facilitator werkten, zich daarvan wellicht nog het meest bewust

(zie paragraaf 5.4.1). Niet toevallig traden juist zij als eerste terug uit de sociale beweging van procesmetselaars. Sommige al te enthousiaste aanhangers van de democratische belofte leken daarentegen weinig aandacht te hebben voor de beperkingen van procesmanagement en interactief beleid. Misschien hadden zij de mogelijkheden die zijn verbonden aan de drie gescheiden niveaus van procesmanagement op een hoop gegooid, en geloofden ze daarom dat procesmanagers ervoor kunnen zorgen dat machteloze deelnemers in interactieve bijeenkomsten grootse maatschappelijke veranderingen teweeg kunnen brengen. Maar met uitzondering van de in Rijkswaterstaatkringen fameuze ‘gewone burger’ die tijdens een interactieve sessie de spitsstrook verzon, zijn daarvan eigenlijk maar weinig voorbeelden bekend. Overigens hoeft de reden daarvan niet te zijn dat burgerparticipanten in interactieve sessies zelden waardevolle ideeën zouden inbrengen. Veel waarschijnlijker is het, dat het iets te maken heeft met de wijze waarop bestuurskundigen en andere auteurs het handelen van participanten en procesmanagers in beeld brengen. Over dat onderwerp, de verbeelding van interactief beleid, gaan de laatste twee paragrafen van dit boek.

#### **8.4 De plaats van de interactieve rollen in het bestaande rollenstelsel**

Dat een kritisch verhaal laat zien dat macht een rol speelt bij interactief beleid, mag geen verbazing wekken. Aandacht voor de rol van macht is immers het essentiële kenmerk van het kritische perspectief (zie paragraaf 1.4). Wat dit proefschrift kan toevoegen aan het inzicht in interactief beleid is dan ook niet de vaststelling dat politieke overwegingen, acties en gebeurtenissen de geschiedenis van interactief beleid mede hebben vormgegeven. Wie interactief beleid bekijkt als politiek project, krijgt allicht macht te zien. De meerwaarde van het kritische perspectief schuilt in het meervoudige beeld dat het tegenover bestaande, enkelvoudige beelden van interactief beleid, democratisering en macht plaatst. Anders dan normatieve, optimistische en pessimistische verhalen suggereren, is democratische vernieuwing niet een kwestie van algeheel slagen óf falen, van regenteske macht óf autonome burgers, van eenduidige verandering óf stilstand, van idealistische toepassing óf instrumenteel misbruik van interactief beleid. Interactief beleid bestaat niet zonder macht; een kritisch verhaal vertelt wanneer macht een rol heeft gespeeld en met welke gevolgen.

De analyses in de paragraaf hiervoor geven echter alleen in grote lijnen weer hoe verschillende vormen van macht van invloed kunnen zijn op de mogelijkheden en beperkingen van verschillende soorten participanten en procesmanagers onder verschillende omstandigheden. Aangezien macht en democratie elkaar in een kritisch verhaal niet uitsluiten, zeggen deze analyses bovendien weinig over de betekenis van interactief beleid als democratische vernieuwing. Dat is dan ook niet het doel van dit onderzoek geweest. Zoals een kritisch verhaal niet gaat over goede bedoelingen, maar over wat mensen doen en ondervinden, zo eindigt het met een verklarende beschrijving van hetgeen ze hebben bereikt, zonder direct te oordelen over de waarde of wenselijkheid van die resultaten. Met de beschouwingen in Hoofdstuk 3 in het achterhoofd, moet bovendien elk a priori of generiek oordeel over de democratische betekenis van interactief beleid beschouwd worden als een ijdele vondst. De vraag naar democratische kwaliteit is alleen voor specifieke gevallen en vanuit een specifiek standpunt te beantwoor-

den, en niet zonder persoonlijke betrokkenheid. Participanten zijn daarom de personen bij uitstek om een dergelijk oordeel te vellen, maar hun oordeel hoeft niet ons oordeel te zijn. Juist omdat ze participant zijn, is hun oordeel een kwestie van politiek handelen. In dat licht zegt draagvlak - het teken dat participanten achteraf tevreden zijn over proces en uitkomsten - weinig over de democratische kwaliteit van een interactief project. Oordelen van participanten krijgen pas betekenis voor anderen in een verhaal dat vertelt hoe ze tot stand gekomen zijn. De meerwaarde van de kritische verhalen in dit boek is onder meer dat ze laten zien hoe bepaalde participanten in concrete situaties omgingen met hun politieke macht, die onder andere bestaat uit het vermogen om te oordelen.

Eén aspect is tot nog toe echter onbesproken gebleven. De hoofdstukken hiervoor plaatsen de daden en verhalen van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten in hun eigen context. De analyses in dit hoofdstuk tonen de macht van interactief beleid, macht in interactief beleid en de verwevenheid van macht en interactief beleid. Het proefschrift geeft zo inzicht in de interactieve rolverdeling en de betekenis daarvan voor verschillende soorten participanten. Maar het is nog niet ingegaan op de verhouding tussen die nieuwe, interactieve rolverdeling en het bestaande stelsel van meer formele publieke en maatschappelijke rollen. Zo is onduidelijk gebleven wat de betekenis zou kunnen zijn van de hele geschiedenis van interactief beleid voor de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse ruimtelijke planvorming. Om die reden geeft deze paragraaf een - door dit proefschrift geschraagde maar niet bewezen - inschatting van de plaats van het interactieve rollenstelsel in de Nederlandse democratische verhoudingen.

Auteurs van teksten over interactief beleid doen diverse suggesties dienaangaande. Geheel in lijn met de dichotome verbeelding van interactief beleid als antithese van het "karikaturale rationale één-actor model",<sup>127</sup> geven zij het rommelige agglomeraat van 'traditionele' rollen van en tussen overheid en burgers<sup>128</sup> daarbij meestal weer als de stereotiepe kloof tussen alleenheersende bestuurders en onmondige kiezers. Zo wordt de vraag naar de plaats van de interactieve rolverdeling in de relatie tussen overheid en burgers verengd tot het oplossen van het "spanningsveld tussen representatieve democratie en participatieve democratie" (Van der Heijden en Schrijver 2002: 12). In dit spanningsveld is een beperkt aantal posities voorhanden. De verwachting dat een directe of participatieve democratie de representatieve volledig zal verdringen lijkt slechts sporadisch te leven. Begrippen als "de virtuele staat" en "politiek zonder partijen" duiden op gedachte(experimente)n in deze richting (Frissen 1996, Bovens en Michels 2002). De omgekeerde zienswijze, de gedachte dat interactief beleid in laatste instantie ondergeschikt is aan formele, representatieve instituties, is onder meer uitgedragen door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob 2002: 5):<sup>129</sup>

De Raad beveelt [...] aan dat aan elk proces van interactieve beleidsvorming een politiek gedragen startdocument voorafgaat, opgesteld door het politiek bestuur. Daarin staan

<sup>127</sup> Het citaat is van Van Twist (1994: 37), zie het slot van paragraaf 1.3.

<sup>128</sup> Zie het begin van paragraaf 1.2 voor een uitgebreide, maar onvolledige opsomming.

<sup>129</sup> Zie ook paragraaf 5.3.2, onder het kopje De representatie van politici in het netwerk.

‘spel, spelregels en wedstrijdduur’ omschreven. Het gaat hierin over de wijze van met elkaar omgaan en over de mate waarin het politiek bestuur zich wel of niet wil binden. Interactief bestuur is een aanvulling op de besluitvorming van bestaande politiek-democratische instituties. De Raad beveelt daarom aan dat in de kaderstelling heldere verwachtingen worden gewekt bij de deelnemers over hun rol en inbreng.

Edelenbos en Monnikhof suggereren een compromis. Zij stellen zich een “hybride democratie” voor, waarin men per probleem en per plan een weloverwogen keuze maakt tussen een interactieve of een regenteske aanpak (1998: 45, zie ook Meuleman 2003). Vanuit kritisch perspectief schiet dit raamwerk van een scherpe tegenstelling tussen ‘de’ participatieve en ‘de’ representatieve democratie echter grotesk tekort om de plaats van de interactieve rolverdeling te duiden.<sup>130</sup> Hoewel interacties tussen participanten, procesmanagers, overheden en burgers soms tot rolconflicten leiden, blijken ‘interactieve’ en ‘representatieve’ rollen elkaar niet volledig uit te sluiten. Burgers, bestuurders, milieuactivisten en ondernemers kunnen participant zijn, en tegelijkertijd burger, bestuurder, milieuactivist en/of ondernemer blijven.

Indachtig de verscheidenheid in zowel het bestaande democratische stelsel als de rollen van participant en procesmanager, is de interactieve rolverdeling mijns inziens het best te karakteriseren als een *meervoudige toevoeging* aan het bestaande stelsel van rollen in en rond de relatie tussen overheid en burgers. Wat betreft de verhouding tussen de interactieve en de bestaande rollen lijken de verhalen in dit proefschrift erop te wijzen dat de rollen van procesmanager en participant soms bovengeschild of nevgeschild, maar meestal licht ondergeschild zijn aan rollen als onderdaan, kiezer, bestuurder, parlementariër, inspreker, belangenbehartiger, et cetera. In geval van rolconflicten gaat soms de interactieve rol voor, bijvoorbeeld bij de usual suspects die hun rol als professionele participant dikwijls lieten prevaleren boven hun rol als spreekbuis van de achterban. Ook procesmanagers die zich professionaliseren tot een beroepsgroep van gespecialiseerde facilitators stellen die rol, althans in werktijd, boven hun rol als belanghebbende burger, ambtenaar of adviseur. Maar meestal domineren de ‘oude’ rollen toch het handelen van participanten en procesmanagers in maatschappelijke, private en publieke organisaties. Om deze visie op het interactieve rollenstelsel als een licht ondergeschildte, meervoudige toevoeging nader te expliciteren gaan we in de slotparagraaf nog één keer terug naar de zuidelijke Randstad.

## 8.5 Eerherstel voor de instrumentele kant van interactief beleid

In de zuidelijke Randstad voerden een groot aantal ingenieurs, bewonersgroepen en maatschappelijke organisaties aanvankelijk een gezamenlijke strijd tegen de rijksoverheid en de plannen waar ze naar hun idee te weinig bij betrokken werden. Desondanks leek geen van deze participanten het stimuleren van interactief beleid en burgerparticipatie te beschouwen als een doel op zich. Ze gebruikten beelden van interactief beleid en burgerschap voornamelijk als inzet in hun strijd met de overheid en later ook met elkaar. In deze strijd om betekenissen claimden alle participanten in de zuidelijke

<sup>130</sup> Hendriks en Tops nemen met betrekking tot de rol van politici bij interactief beleid een iets genuanceerder standpunt in: de betrokkenheid van burgers gaat volgens hen “niet automatisch ten koste” van de rol van politici (2001b: 177).

Randstad - politici, bestuurders en ambtenaren inclusief - dat zij spraken als, namens en met 'echte burgers'. Iedere participant kende bovendien twee contrasterende betekenissen toe aan de term interactief beleid, zodat hij of zij zelf een helder onderscheid kon maken tussen de zuivere, adequate, democratische voorbeelden van interactiviteit en de ondeugdelijke, valse en instrumentele toepassingen (zie bijvoorbeeld paragraaf 7.3.3). Dientengevolge konden participanten de planprojecten waarin zij zelf een grote rol speelden, per definitie presenteren als de meest interactieve. Dit alles leidt tot een ontvullende constatering: niet alleen ambtenaren, bestuurders, politici en procesmanagers, maar ook participerende burgers beschouwen interactief beleid en hun interactieve rol in de eerste plaats als instrument en niet als democratisch ideaal.

Die constatering geeft niet noodzakelijk aanleiding tot pessimistische conclusies. In tegenstelling tot wat onder andere Woltjer (2002) en Hendriks en Tops (2001a) geloven, en vele teleurgestelde procesmetselaars met hen, staat de instrumentele benadering van interactief beleid de handelingsvrijheid van burgers in de publieke sfeer niet persé in de weg. En omgekeerd spreekt het evenmin vanzelf dat een normatieve, idealistische toepassing van interactief beleid burgers meer macht geeft. Sterker nog, mogelijk is de verguisde instrumentele betekenis van interactief beleid zelfs van wezenlijk belang voor zijn kwaliteit als democratische vernieuwing. Dat gold al voor de eerste verschijningsvormen van interactief beleid, die juist aan de koppeling van democratische en instrumentele betekenissen hun overtuigings- en aantrekkingskracht ontleenden (zie paragraaf 5.3.1). Zonder de instrumentele betekenis als *running mate*, was interactief beleid als democratische vernieuwing een krachteloos, onopvallend en niet revolutionair verhaal gebleven. De charme van het verhaal van interactief beleid in paragraaf 1.1 was dat het (niet al te machtige) ambtenaren, bestuurders en consultants vertelde hoe zij zelf, op een ordelijke wijze, de democratie konden verbeteren zonder de controle uit handen te geven.

De betekenis van interactief beleid is 'niet meer dan' een kwestie van perspectief. Maar perspectieven maken het verschil; vertelperspectief houdt verband met handelingsperspectief, zo liet paragraaf 7.7.1 al zien. De optimistische, normatieve en pessimistische perspectieven op interactief beleid waren onmisbaar voor het politieke project van interactief beleid. Immers, de rollen van pleitbezorgers, procesmanagers en participanten zijn ontstaan in deze opeenvolging van wisselende voorstellingen van de rolverdeling tussen overheid en burgers. In die zin is ook het kritische verhaal in dit proefschrift niets meer dan een nevenschikte, meervoudige toevoeging aan de geschiedenis van interactief beleid. Het is zeker niet de enig juiste manier om ernaar te kijken. Zonder normatieve en optimistische verhalen was interactief beleid er niet eens geweest, zonder pessimistische commentaren is het niet mogelijk een kritiek te formuleren. Maar deze drie typen verhalen, waarin pleitbezorgers, procesmanagers en participanten verschijnen als ideaaltypische personages die zich met louter goede bedoelingen of uit louter machtsbeluste motieven bezighouden met interactief beleid, waren uiteindelijk vooral interessant voor bestuurskundigen, procesmanagers en usual suspects. Het is de vraag of ze ook inspiratie boden aan andere mensen die een actieve rol als burger of participant ambiëren. In normatieve, optimistische en pessimistische representaties blijft interactief beleid te vaak een moralistisch managementmodel met utopische trek-

ken. Afhankelijk van het gekozen perspectief is het een droom van democratische maakbaarheid, het noodzakelijke antwoord op autonome ontwikkelingen, of een draagvlakmachine voor cynische ambtenaren. Kritische verhalen geven per definitie een ander perspectief - ze keren alles om. Dit proefschrift heeft pleitbezorgers, procesmanagers en participanten geportretteerd als geëngageerde mensen van vlees en bloed, die zich met een ondoordringelijke mix van politieke en idealistische beweegredenen, zonder dat ze zelf precies wisten wat ze deden, in het publieke domein begaven, in een poging daar iets te laten gebeuren. In deze weergave is interactief beleid een min of meer geslaagd voorbeeld van actieve politiek-maatschappelijke bemoeienis van mensen die zo goed en zo kwaad als het ging hun rol als pleitbezorgers, procesmanagers en participanten invulden. Juist wanneer zij interactief beleid als instrument beschouwden, gaven ze vorm en invulling aan min of meer democratische politieke praktijken.

Kritische verhalen tonen alles van de andere kant, zelfs zichzelf. En dan blijkt dat de vraag naar de democratische belofte van interactief beleid - 'wat doet interactief beleid met de rollen van overheid en burgers?' - niet de meest wezenlijke is. De democratische betekenis van interactief beleid ligt in de ontelbare antwoorden op de omgekeerde vraag: 'wat doen bestuurders, ambtenaren, burgers, politici en anderen met interactief beleid?'





## SUMMARY

### **Advocates, process managers and participants**

#### **A history of interactive planning and the division of roles between government and citizens in Dutch democracy**

The dissertation at hand describes the history of ‘interactive policy development’, i.e. the idea, method and practice of organising citizen participation in Dutch environmental planning that emerged and developed since the early 1990s. This is not the first story on the subject, but it adds to previous accounts as it employs a critical perspective on the ‘democratic promise’ of interactive planning. The democratic promise comprises a number of claims and ideas suggesting that interactive planning enhances the relation between government and citizens by equalising and altering their roles. Advocates of interactive planning wish to introduce a new division of roles in democratic policy making. This interactive division of roles consists of two roles: participants and process managers. According to the advocates of interactive planning, the role of participant is granted to everybody who is interested in or affected by a certain issue, problem, policy or plan; e.g. citizens, entrepreneurs, civil servants, governors, administrators, NGOs, pressure groups, and other ‘stakeholders’ alike. Participants’ interactions and relations in interactive planning projects are to be designed, organised, coached, and supervised by people in the second role, the role of the process manager. Whereas participants are defined as interest-driven stakeholders and are thus expected to be biased, process managers are supposed to keep a neutral stance towards the topic or plan under discussion.

While they were playing and developing their roles, advocates, process managers and participants shaped the meanings, methods and manifestations of interactive planning. The history of interactive planning is the history of their roles. Therefore, they are the main characters in this book.

**The introductory chapter** epitomises the existing Dutch literature in three typical ‘ways of emplotment’, which means “introducing structure that allows making sense of the events reported” (Czarniawska 2004: 20-22, 122). Texts on interactive planning either give an idealistic, an optimistic, or a pessimistic account of its impact on the division of roles in democracy. These three perspectives, which comprise just about all discourse on interactive planning in the Netherlands, share several common biases. Most crucially, they all contrast interactive planning and democracy with power and politics. It seems that where there’s power, there is no interactive democracy. Moreover, most texts tend to overemphasise organisational, managerial and ethical aspects of citizen involvement, thus obscuring the concrete activities and specific agency of advocates, process managers, and participants in the history of interactive planning. A brief review of foreign literature brings to light a fourth approach in narrating organised citizen participation. In this critical perspective, interactive planning is understood as a *political project*. Critical stories do not present power and participation as moral

opposites, but scrutinise their mutual correlations. Books by Newman (2001, 2005), Cooke & Kothari (2001), Blaug (2002), and others are analysed to identify the constitutive features of these critical accounts. These features are incorporated in the research design for this study. The *main question* to be answered is defined as: what have advocates, process managers, and participants done in the history of interactive planning in the Netherlands, and how have they thus constructed their roles?

**Chapter 2 elaborates the research design.** It places the main theoretical concepts - politics and role - in a framework that is rooted in a discourse analytical approach. Discourse, defined as language-in-use, encompasses micro and macro political activities. The micro politics of language is related to the fact that whenever one use(s) language, “meaningfulness will be hard to avoid” (Goffman 1986: 34). Discursive micro politics involves three distinct meaning making activities of writers, readers, interlocutors, speakers, and listeners: representing, identifying and textualising. This classification is derived from ‘Functional grammar’ by Halliday, who proposes that “texts simultaneously represent aspects of the world (the physical world, the social world, the mental world); enact social relations between participants; and coherently and cohesively connect parts of texts together, and connect texts with their situational contexts” (Fairclough 2003: 26-27). Thus, the micro politics of language produces representational, social (or relational) and textual meanings. The macro politics of language consists of discursive activities that may effect changes and events on a societal scale: the structuring, institutionalising and manifesting of meanings. Structuring stands for organising meanings into ‘frames of reference’. Institutionalising is defined as translating meanings into the material reality of norms, rules, organisations and policies. Manifesting has to do with the embodiment and performance of meanings.

The concept of role is fit into this discourse analytical framework by also considering it a product of discursive action. In this dissertation a role consists of the (micro political) social meanings attached to a societal or organisational position. These meanings may to some extent be (macro politically) structured, institutionalised and/or manifested, on a general scale and/or in specific situations only. The three macro political concepts buttress the composition of the research in its three constituent studies. The first study focused on the *structuration* of interactive planning by its *advocates*, and is reported in chapter 5. The subjects of chapter 6 are the people who professionalise their work as *process managers*, thus *institutionalising* interactive planning. Chapter 7 tells the story of citizens involved in interactive planning projects in the ‘southern Randstad’, a highly urbanized region in the west of the country. By performing their role as *participants*, these citizens contributed to the *manifestation* of interactive planning.

**The subsequent chapter discusses the relation between interactive planning, power and democracy.** In an attempt to understand how interactive planning may enhance democracy, this third chapter confronts overt and implicit conceptions of power in the writings of its advocates with the thoughts of Foucault, Habermas and Arendt. These analyses point out that the only, yet wary support for the democratic promise of interactive planning is to be found in Arendt’s concept of ‘plural power’. Plural power is located *between* freely acting citizens in a public sphere. This concept

leans on Arendt's distinct view of political action, in which publicity, individuality, meaning and plurality are the principal qualities. These qualities depend largely on the telling and retelling of stories in the public sphere. In Arendt's view, stories create and maintain webs of relations between people that nurture the plural power they share.

For this and other, methodological reasons, **the research methods are based on a narrative approach, which is outlined in chapter 4.** The main data for the three empirical studies are stories from and about advocates, process managers and participants. They are mostly gathered through narrative interviewing. *Interpretation* of the stories provided detailed information of *what* respondents told about interactive planning: their accounts of events, activities, causes and consequences, the people involved, et cetera. These data were supplemented by information from written documents, such as scientific texts, case study reports, government publications, and media articles. The *analysis* of the data focused on *how* the stories are told - that is, how their narrators have organised events, actions and people into a meaningful plot. The stories in the chapters are derived from the respondents' stories. They are crafted by reorganising the events, actions and people that the respondents told about into new plots. The new stories should explain *how* respondents told their stories by a rearrangement of *what* they told. In other words, the data from the interpretations and supplementary documents must be emplotted - arranged - in such a way that the new story explains the findings from the analysis.

This process of rearrangement consists of three main steps: constructing characters, attributing functions to events and actions, and finding an 'interpretative theme'. The last step is pivotal, as it only emerges from the first two steps and may then fundamentally affect, alter or recast them. Consequently, the construction of a plot is a cyclical activity that must be run several times to reach a satisfactory level of explanation (ibidem: 125-126).

**Chapter 5, the chapter recounting the structuration of interactive planning,** is titled 'A social movement of clerks'. It tells how the advocates (and critics) of interactive planning structured its language and meanings into a dynamic frame of reference and simultaneously organised themselves into a network. Some of the advocates made an effort to upgrade this network into a social movement for democratic renewal. Theoretical inspiration for this chapter is therefore sought in the tradition of social movement research, in which subsequent theoretical strands have pointed out several aspects of social movements. Early social movement researchers focused on the individual grievances fuelling what they saw as irrational outbursts of collective action. Conversely, later 'resource mobilisation' theories pictured social movements as a normal, rational form of interest politics. These theories called attention to the conditions advancing the establishment and prosperity of social movements. After the 'cultural turn' in social sciences, a relatively new school of researchers emerged. They deliberate the role of relations, identities and meanings in social movements. In this chapter, all three approaches are employed to describe and explain the birth, rise, demise, and results of the alleged social movement for interactive planning.

It started when advocates had crafted various ideas about organising decision making processes, effective network governance, and enhancing democracy into one novel concept: interactive planning. Besides policy researchers and administration scientists, this concept was particularly attractive for consultants, governors and midlevel bureaucrats. It made them believe they could make better, more effective policies in a more democratic way, therewith effectively contributing to a democratisation of the relation between government and society. As time went by, however, this ‘discursive link’ between democracy and efficiency was hard to maintain. The advocates themselves were the first to rebuff interactive planning. They proclaimed that its “instrumental meaning” had come to overshadow its idealistic, democratic side, rendering it into a “public support machine” (Hendriks and Tops 2001a, Woltjer 2002). The network of advocates fell apart into smaller coalitions advocating various other concepts for effective planning or citizen participation. The social movement for interactive planning broke down in disappointment, while the concept itself was still thriving in the public domain.

**The subject of chapter 6 is the institutionalisation of interactive planning.** Steps in this direction are neither taken nor planned, though - apart from an occasional plea for a “law on interactive planning” (Van As 2003). Apparently, advocates fear that institutionalisation might fixate the present-day flexible practices for organising citizen participation into rigid methods and dogmatic regulations. They think a better way to guard the quality of interactive planning is to professionalise the people designing, organising, coaching, and supervising interactive planning projects: process managers (Klinkers 2002: 23-25).

In occupational sociology, professionalisation is seen as a process of interest group formation, in which people with similar occupations *institutionalise* their work ethics, modes of operation, and training. In other words, professionalisation entails the creation of ethical, practical and cognitive standards, routines and organisations. This chapter maps the past, present and potential future activities through which process managers create professional institutions in their work field.

*Previous professional activities* must have crystallised in tangible or visible forms, such as courses, schools, instruments, tools, an official body of knowledge, a code of conduct, specialised firms and departments, rites of passage, uniforms, or an occupational association. A search for and analysis of such forms reveals a division of labour between two groups of process managers. The main group consists of *general process managers*. They did not create new, exclusive norms and organisations, but regulated the ethical, practical and cognitive issues of their job within existing institutions. Their work is to manage interactions both on the *level of interactive processes* and on the *level of confined interactive sessions*. Within this group, however, there are *specialised facilitators* who have started to cluster themselves into a somewhat separate group of people who solely manage the interactions taking place between participants in *sessions*. Though they are still immature, the institutions of these specialised facilitators are undoubtedly part of a professionalisation process. There are specialised training institutions for facilitators. There are one-person businesses, earning their owners a full

time wage. And there is the Dutch branch of the ‘International Association of Facilitators’, a small group of volunteers upholding a website, organising conferences, and issuing the Dutch version of the ‘Professional Facilitation Certificate’.

Analysis of *present-day professionalising activities* reveals similar institutional patterns. General process managers still regulate their work in well-established companies, training institutions and associations; specialised facilitators continue to mark out a distinct field of work and knowledge with new institutions. Up to now, there are still no specialised process managers, who would only manage interactions at process level and never facilitate a session. A more detailed analysis of the specificities of the daily work of process managers reveals a third type: those who manage interactions between participants on the level of networks. As they have not formed professional institutions at all, they are not recognisable as a group within the field of process management. But as individual actors they have a distinct and influential role in the public domain. Occupying central hubs in the relational networks around topics of public concern, they can induce social and political change by bringing others in touch with people and ideas that are new to them. Another way in which these process managers can influence the course of events is to prompt a process around a topic or plan. Therefore, and because they habitually give advice behind the scenes, I call them ‘prompters’ (Hilhorst 2005).

Analysis of incentives and barriers for *future professionalisation activities* indicates that radical changes in the existing institutional patterns are not to be expected. Hence, process managers have arranged their field of work into a tripartite structure for the management of interactions. There are facilitators, general process managers and prompters, working at the level of sessions, processes and networks, respectively. Each level corresponds to a specific set of roles, relations, contexts, opportunities and constraints for process management. Interestingly, the nature of the interactive division of roles between participants and process managers varies per level as well. At the level of *networks* it is impossible to differentiate between the two roles. A ‘prompter’ is as much a process manager as a participant. To some degree, everybody in a network has the power to influence others, depending on their centrality. Yet even the most influential prompters are unable to oversee and control the consequences of their own actions, because all the other people in their network are free to react as they like. In *sessions*, on the other hand, the division of roles between process managers and participants can be very clear. As they say themselves, facilitators ‘stand before the group’. In this way, they can to some extent dictate what participants do during a session and intervene in their interactions directly. Skilled facilitators may sometimes even curb the power differences between participants. All this can be done without influencing what participants actually say. In this sense, facilitators embody the archetypal role of the ‘neutral manager of interest politics’ that the advocates of interactive planning envisioned. However, the power of a facilitator is strictly limited to the time and place of the session. After a session has come to a close, the participants return to the levels of networks and processes, where the power inequalities between them have remained as they were. At the level of *processes*, an intermediate situation prevails. Although process managers and participants do perform separate roles, a clear cut division of work

between them is impossible. One of the reasons is that participants need the skills and insights of process managers in order to achieve anything in a process. Within this fuzzy relationship, process managers can ‘streamline’ the interactions between participants and help them accomplish a ‘win-win solution’. But they are unable to go against the grain of the process and alter the existing power relations between participants.

**The analysis of the manifestation of interactive planning in chapter 7** is designed as a case study. The research population is confined to citizens who have participated in one or more regional planning projects in the ‘southern Randstad’. This is the region covering the cities of Leiden, Delft, Gouda, The Hague, Rotterdam, and Dordrecht. The selection of respondents from this area comprised both organised and individual participants, and both experienced and inexperienced ones. The case narrative sets off with the tale of the alliance of civil participants that almost blocked the plan to build a High Speed Railway line (HSR) from Amsterdam to the Belgian border crossing the relatively rural and open ‘Green Heart’ area. The alliance was united around an alternative plan from a mr. Bos, an inhabitant of Zoetermeer working at the ministry of education. In his spare time he designed a HSR route passing through The Hague, thus saving the Green Heart. Although many participants supported his plan, he never enrolled in one of the groups in the alliance, and worked alone throughout the whole decision making process. In many respects, the tale of the HSR has set the stage for the remainder of the story in the chapter, which covers almost ten years of participatory activity in numerous regional planning projects in the southern Randstad. The ways in which people perceive the history of the HSR correspond to the ways in which they act as a participant.

Besides the role of ‘engineer’ - the technically oriented, individual participant epitomised by mr. Bos - two other roles for participants can be distinguished. One role is played by voluntary members of community groups. The other is the role of usual suspect, which is performed by employees of the large non-governmental pressure groups in the region. Usual suspects participate in almost every planning project and attend nearly all formal and informal, regular and occasional meetings on related topics. After the final decision of the government to build the HSR through the Green Heart, the usual suspects started to ‘professionalise’ their role as participants. They simultaneously altered their methods of working, formed a network of usual suspects, and established a novel planning practice that they called ‘ontwikkelingsplanologie’ (developmental planning). Within their network, the usual suspects coordinated their activities in such a manner that planning processes became highly predictable for them.

Meanwhile, the voluntary participants in community groups tried to protect and enhance the quality of their living environments. As they were unable to coordinate their activities with rivaling community groups like the usual suspects did, they were trapped in a zero-sum game. In order to pursue their goals, they had to play the ‘polder competition’: a battle for ‘open, green space’ between the rural areas surrounding the cities of the Randstad. Still, this game gave them a bigger chance to succeed than partaking in ontwikkelingsplanologie, because they could not live up to the professional standards of the usual suspects. Occasionally, an outcome or event in the polder com-

petition affected the processes of ontwikkelingsplanologie, breaching their predictability, and outraging the usual suspects.

This is where the story of the southern Randstad ends, for now. The civil participants, who started off as allies fighting the government, ended up as rivals employing colliding modes of active citizenship. For mr. Bos and other participants in the role of engineer, the public sphere looked least appealing. Their participatory style leaned on the ideal of rational planning; they wished to be seen as unbiased, reasonable, logical, cooperative citizens. Hence, the novel, interactive role of the interest-driven participant did not fit them well. With the rise of the polder competition and ontwikkelingsplanologie, the room left for their mode of citizenship shrunk even further.

**Chapter 8 draws general conclusions from the empirical studies** by bringing the stories and findings from the previous chapters together in a brief evaluative overview of the history of interactive planning.

The first section focuses on the power *of* interactive planning as a political project. It shows how some of the advocates, process managers and participants profited from this power, while others saw their role diminish in the course of events. The role of the advocates of interactive planning as innovators of democracy did not survive until the end of the story. Despite their own disappointments, however, they successfully introduced the roles of neutral process managers and interest-driven participants. On closer inspection, however, neither of these roles consists of one, uniform set of expectations. Both are a composite of several roles bearing different possibilities and restrictions for specific actors in particular situations.

The next section elaborates on this conclusion. It analyses the power *in* interactive planning, that is, in the multiple relationships between the various types of participants and the various types of process managers in the contexts of sessions, processes, and networks. The analysis shows why participants with little resources do not stand a chance at the level of processes, but may be lucky at the level of networks, or sometimes get a fair share of influence in sessions. Moreover, it yields a plausible explanation for both the origins and the infeasibility of the democratic promise of interactive planning. In their enthusiasm, advocates of interactive planning may have confused the powers of different participants and different process managers in different contexts. The point is that networks are the only places to reach ‘genuine’ political results: i.e. such unlikely events as a change in the distribution of power or in the division of roles. Nobody is very powerful in a network. Only people with a central position like ‘prompters’ and decision makers may have a little bearing on the course of events. If a prompter starts off a process around a topic or a plan, process managers and participants enter a different situation: the level of processes. Here, the course of events is largely determined by the configuration of interests and power relations around the topic or plan under debate. People with process management skills know how to make reliable inferences of such configurations. For them, processes are largely predictable, especially when everybody involved acts as the ideal interactive participant: an interest-driven stakeholder willing to bargain with his resources and his interests. Only in a

session the differences between the possibilities and constraints of different types of participants may be softened. Consequently, unlikely events may occur. The problem is that these events hardly ever escape the restricted sphere of the session. Political actions and events that take place in a session, first need to be picked up by decision makers or prompters, before they can make any difference at the network level.

The concluding analyses so far have elucidated the power of and in interactive planning. As such, they do not convey how the political project of interactive planning influenced the division of roles between government and citizens. This influence depends on the place of the interactive roles of participant and process manager in the existing configuration of roles in Dutch democracy. Bearing the observations in this study in mind, the most convincing assessment is that the interactive roles are an *addition* to the existing roles. Hence, citizens, governments and others can use them when and how they want - within their restrictions. And that is exactly what they did in the southern Randstad. The inescapable conclusion may sound disappointing: interactive planning is an instrument for participating citizens as much as it is an instrument for process managers, bureaucrats, governors, and some of the advocates.

But perhaps it is time to recover the instrumental side of interactive planning that once fuelled its launch as a form of democratic renewal. Then it becomes clear that questioning the democratic promise - 'what does interactive planning do with the roles of government and citizens?' - is not the essence of a critical perspective on interactive planning. On the contrary, the democratic meaning of interactive planning is to be found in the numerous answers to the question 'what do governors, bureaucrats, citizens, politicians, and others do with interactive planning?'



## GEGEVENS VAN INTERVIEWS EN BIJEENKOMSTEN

### Interviews met pleitbezorgers

- 2 september 2003, Lelystad: Jeroen Geradts, SPIJS/Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied
- 18 september 2003, Amsterdam: Jurgen van der Heijden, UvA/XPIN
- 19 september 2003, Utrecht: Jan Schrijver, XPIN
- 23 september 2003, Den Haag: Martien Beemsterboer, Rijkswaterstaat
- 3 oktober 2003, Den Haag: Marthe Fuld, Ministerie van VROM
- 3 oktober 2003, Den Haag: Geert van Grootveld, Ministerie van VROM
- 14 oktober 2003, Utrecht: Anja van der Aa, zelfstandig adviseur “de Veranderaar”, Ketens en Netwerken
- 16 oktober, Leiden: Guido Enthoven, IMI
- 17 oktober 2003, Amsterdam: Ivo Hartman, IPP
- 21 oktober 2003, Scheveningen: Ton van de Wiel, XPIN
- 22 oktober 2003, Utrecht: André Mooij, Organisatie-adviesbureau De Beuk
- 28 oktober 2003, Den Haag: Louis Meuleman, Projectbureau Pegasus/RNMO/VOM
- 13 januari 2005, Amsterdam: Eisse Kalk, Agora Europe/voormalig directeur IPP
- 17 januari 2005, (073): Igno Pröpper, Partners + Pröpper
- 21 januari 2005, Velp: Annet van den Hoek, VandenHoek Advies
- 3 februari 2005, Den Haag: Ad de Rooij, Ministerie van V&W
- 23 februari 2005, Utrecht: Katrien Termeer, SIOO/voorheen Ministerie van LNV

### Bijeenkomsten van pleitbezorgers

- 16 september 1999, Veldhoven: Manifestatie Toekomstgericht beleid VROM
- 1 november 2001, Den Haag: Symposium Belevingsmonitor
- Diverse data in 2001 en 2002, Scheveningen/Den Haag: bijeenkomsten van het Ervaringsnetwerk Politiek van XPIN
- 28 maart 2002, Rotterdam: Lunchbijeenkomst KennisNetwerk Interactieve Planvorming, Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland
- 14 juni 2002, Madurodam: Presentatie XPIN publicatie Representatief en participatief
- 5 september 2003, Utrecht : Netwerkdag SPIJS, Rijkswaterstaat
- 16 september 2003, Den Haag: Bijeenkomst Slimme sturing
- 6 oktober 2003, Den Haag: Convergentieconferentie
- 13 oktober 2003, Haarlem: Bespreking OQ, Rijkswaterstaat directie Noord-Holland
- 10 november 2003, Den Haag: Expertmeeting Andere Overheid
- 1 december 2003, Den Haag: Bijeenkomst 10 jaar Motie Willems

### Interviews met procesmanagers

- 2 mei 2005, Utrecht: Mirko Noordegraaf, USBO
- 3 mei 2005, Den Haag: Paul Jansen van Schoonhoven, ROI
- 9 mei 2005, Amsterdam: Betteke van Ruler, UvA (voormalig bijzonder hoogleraar Professionalisering communicatiemanagement - Universiteit Twente)
- 18 mei 2005, Den Haag: Erik Hans Klein, Erasmus Universiteit Rotterdam
- 18 mei 2005, Den Haag: Eelco Koolhaas, Beleids theater/Dialogo & debat
- 23 mei 2005, Delft: Hans de Bruijn, TU Delft /CPS process management & simulation
- 24 mei 2005, Haarlem: Petra Kalden, Bureau Ija Dja/ docent facilitatie COCD

25 mei 2005, Amersfoort: Job vd Berg, DHV Management Consultants  
 27 mei 2005 Den Haag: Mark van Twist, NSOB/Berenschot Procesmanagement BV  
 31 mei 2005, Utrecht: Hans Mieras, P2 managers  
 3 juni 2005, Wageningen: Annemarie Groot, WING Alterra  
 7 juni 2005, Den Haag: Peter van Rooy, Accanto/NIROV/Habiforum  
 7 juni 2006, Rotterdam: Carolien de Monchy, De Monchy Consult/bestuurslid IAF-Benelux  
 8 juni 2005, Rossum: Focusgroepgesprek met Jaap Walter, Hans Mieras, Hennie Pries, Henk Hagenberg, Alex Jansen en Mireille Wiegman, P2 Managers  
 9 juni, Leiden: Hellie van Hout, IMI/VVO (werkgroep Interactief beleid)  
 10 juni, Amstelveen: Gerard Thaens, TUIM/Procesbank en intervisiegroepen voor procesmanagers bij KEI

### **Interviews met participanten**

29 oktober 2001, Rotterdam: Arno Steekelenburg, ZHM  
 8 juli 2002, Den Haag: Edith Schippers, VNO-NCW West  
 18 augustus 2002, Delft: Ben van der Chijs, verkeerskundige  
 23 augustus 2002, Delft: Henk Tetteroo, Stichting Stop RW 19/A4  
 21 juli 2005, Haarlem: Antoine Willemsens, LTO Noord\*  
 26 juli 2005, Den Haag: Tim Timmers, Kamer van Koophandel Haaglanden\*  
 10 augustus 2005, Utrecht: Ton den Boer, Natuurmonumenten\*  
 19 augustus 2005, Den Haag: John Mouwen, VNO-NCW West°  
 25 augustus 2005, Rotterdam: Arno Steekelenburg, ZHM\*  
 29 augustus 2005, Den Haag: Jaap Renkema, ANWB  
 9 september 2005, Leiden: Ben Schuttebelt, Kamer van Koophandel Leiden\*  
 15 september 2005, Delft: Adri van Woerkom, ROVER°  
 15 december 2005, Zoeterwoude-Dorp: Ineke Hiel-Piet, Stichting Grote Polder Groene Hart  
 4 januari 2006, Oud-Beijerland: Jan Prince, Vereniging Hoeksche Waards Landschap  
 4 januari 2006, Den Haag: Peer van de Woude, Wijkberaad Leidscheveen  
 18 januari 2006, Reeuwijk: Peter Spruit en Theo Verwey, Vereniging Reeuwijk één dorp  
 16 januari 2006, Wageningen: Ron Soeterbroek, Bewonersvereniging Oude Leede  
 13 februari 2006, Rotterdam: Alex Kemps, Midden Delfland vereniging  
 25 januari 2006, Delft: Niek Peters en Henk Rieff, Bos-D  
 9 januari 2006, Den Haag: Koos Kranenburg, Lid Klankbordgroep Den Haag Randstadrail  
 1 februari 2006, Moordrecht: Wim en El Hardijzer, Leden Klankbordgroep Zuidplaspolder

\* Interview afgenomen samen met Nancy van der Bol

° Interview afgenomen door Nancy van der Bol

## LIJST VAN FIGUREN, TABELLEN EN AFBEELDINGEN

Tabel 2.1 Typen van betekenisverlening in taaluitingen .....	33
Tabel 2.2 Conceptueel onderzoeksmodel .....	47
Tabel 4.1 Handelingen in het politieke project van interactief beleid .....	74
Figuur 5.1 Vier manieren om over procesmetselen te vertellen .....	124
Figuur 5.2 Vier rollen van procesmetselaars .....	124
Figuur 6.1 Instituties, samenstelling, context en relaties van een beroepsgroep .....	152
Figuur 6.2 Faciliteren als specialisatie van procesmanagers .....	166
Figuur 6.3 Wyberen.....	172
Figuur 6.4 Actief procesmanagement.....	179
Afbeelding 6.5 Het gebruik van een faciliteerkoffer voor de methode van Metaplan .....	183
Afbeelding 6.6 De faciliteerkoffer van een van de respondenten.....	184
Tabel 6.7 Overzicht van kenmerken van verschillende soorten procesmanagers.....	197
Afbeelding 7.1 Schets ‘Verdund wonen’ voor het project Zuidplaspolder .....	231
Afbeelding 7.2 Impressie van een infrastructureel plan .....	236
Afbeelding 7.3 Bord van bewoners bij Zoeterwoude .....	264
Afbeelding 7.4 Groene Hart Campagne van Milieudefensie bij Woerden .....	268
Afbeelding 7.5 Overzichtskaart met de sleutelprojecten van het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel.....	277
Afbeelding 8.1 Ontwikkelingsplanologie in Noord-Brabant.....	292

## NASCHRIFT

Vaak ging het ongeveer zo:

Wat doe jij voor werk?

- Ik zit een proefschrift te schrijven.

Oh, waarover? Of mag ik dat niet vragen, hahaha.

- Nou, eh, weet je wat interactief beleid is?

Mwja...?

- Dat een overheid die een plan heeft of nieuw beleid wil maken, burgers en organisaties die daarmee te maken hebben vraagt om mee te praten voordat het plan of beleid al helemaal af is. Men denkt vaak dat interactief beleid goed is voor de democratie, omdat burgers dan een grotere rol krijgen bij het maken van beleid. Ik onderzoek waar dat idee vandaan komt en wat ervan terecht komt.

Vanaf dan begonnen de reacties uiteen te lopen. De omschrijving van interactief beleid deed mensen denken aan iets dat ze uit hun eigen omgeving kenden. Sommigen identificeerden zichzelf met de overheid die iets wil, anderen met de al dan niet meepratende burgers. Weer anderen beschouwden de relatie tussen overheid en burgers meer van buitenaf, en bedachten manieren om die relatie te verbeteren. Een deel van de mensen was vooral cynisch over de relatie tussen overheid en burgers. Samen gaven mijn gesprekspartners een feesten- en partijenversie van de wirwar van betekenissen rond interactief beleid en democratie.

Met dit onderzoek heb ik geprobeerd meer inzicht in die wirwar van betekenissen te krijgen. Net als voor de opkomst en ontwikkeling van interactief beleid, waren voor de totstandkoming van mijn proefschrift drie soorten activiteiten nodig: het structureren, institutionaliseren en manifesteren van betekenissen (zie paragraaf 2.3). En net als bij interactief beleid, vonden die drie activiteiten plaats in interacties en relaties (zie paragraaf 2.4). De mensen aan de andere kant van die interacties en relaties wil ik hier graag bedanken.

Dat zijn om te beginnen degenen die betrokken waren bij het structureren van het proefschrift. Structureren draait om het zien, benoemen en ordenen van betekenissen. Daarbij hielpen bijvoorbeeld de vrienden, kennissen en onbekenden met wie ik het dialoogje hierboven voerde. Soms was ik misschien wat veel en/of lang aan het woord. Ik ben dankbaar voor het luisteren, en nog meer voor de momenten dat jullie de moeite namen om jullie ideeën onder woorden te brengen. Voor het ordenen van gedachten is het essentieel ze af en toe op te schudden. Dat deden vooral degenen die eerdere versies van mijn hoofdstukken hebben gelezen en zo vriendelijk waren daarop kritisch commentaar te leveren. Paul Pestman, Hendrik Wagenaar, Michel van Eeten, Willem Buunk, Jan Schoonenboom, Ton Kreukels, Dominique Niesten, Mark Bovens, Mirko Noordegraaf, Mark van Twist en wie ik onverhoopt nog vergeten ben: veel dank. Tamara, jij bent gedurende veel langere tijd erg betrokken geweest bij mijn denkwerk. Dat was goed en nuttig, het is nog mooier dat we gaandeweg ook elkaar steeds beter leerden kennen. Fijn dat je bij de verdediging bent als paranimf. Dat samen lezen, hardop denken, filosoferen en discussiëren een basis kunnen vormen voor vriendschap,

bewijst ook de leesklup. Annette, Menno, Joris, Marian, Jasper en Yvon, ik hoop dat we manieren blijven vinden om onze interacties en relaties voort te zetten.

Institutionaliseren, de tweede activiteit, bestaat uit de noodzakelijke stap van het vastleggen van betekenissen, oftewel, het vertalen van tekst in materie. Geordende betekenissen zijn nog geen proefschrift. Dat de gedachten op papier moeten is zo'n beetje de kern van de zaak in een promotietraject. Vanaf onze eerste ontmoeting in de zomer van 2003 heeft promotor Tejo Spit dat doel centraal gesteld. En hoewel ik vaak heb tegengestribbeld - nog wat lezen, nog wat denken, nog een zijstraatje erbij - ben ik zeker dat hij wel weet hoezeer ik waardeer wat hij gedaan heeft. De relatie met mijn andere promotor, Peter Driessen, gaat langer terug en is wat turbulenter geweest. Maar de wederzijdse sympathie is gebleven. Ik ben blij dat ik van zijn heldere, analytische inzichten kon profiteren. Ook Nancy van der Bol heeft een flinke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het boek, door haar medewerking aan het onderzoek in de zuidelijke Randstad. Ik bewonder je werklust en doelgerichtheid en wens je veel succes met je eigen promotie. Medebewoners van het Van Unnikgebouw hielden ondertussen het leven op de Uithof draaglijk. Ik heb goede herinneringen aan de collegialiteit van Carel, Susanne, Marcus en Jacco in de beginjaren bij Milieukunde. Later kwamen daar nog vele leuke collega's bij. Arnoud, Mariëtte, Hanneke, Sarah, Roos, Anje-Margriet, en ook Justin Beaumont, Paul Zoete, Marike Bontenbal en vele anderen: bedankt voor jullie belangstelling en de plezierige contacten. Achmed, Paula en Anneke wil ik speciaal bedanken voor hun gezelligheid. Bij Planologie kwam ik tegenover Rebecca te zitten. Ze deed een compleet ander onderzoek dan ik, maar bleek bovenal een bijzonder prettige, betrouwbare en stimulerende kamergenoot. Mijn hele grote, speciale dank gaat uit naar Marleen voor haar gastvrijheid, interesse, steun en vriendschap. Zij zorgde voor mijn derde werkplek, een prikkelarme cocon op fietsafstand en met prachtig uitzicht. Voor haar, en voor haar alleen, geldt het cliché 'zonder jou was het niet gelukt om dit proefschrift te schrijven!' Ik weet nog steeds niet precies hoe ik je moet bedanken, maar ik vermoed dat je minstens zo blij bent als ik dat het af is.

Promoveren is, ten derde, niet alleen een kwestie van denken en schrijven, maar vooral ook van wat ik manifesteren heb genoemd: doen, zijn en worden. De manifestatie van een proefschrift betekent een verandering van rol en identiteit. Van ir. naar dr.ir. De titel is echter niet waar het uiteindelijk om gaat - persoonlijke strijd en ontwikkeling zelf bleken wezenlijke aspecten van het promoveren. Misschien vreemd, maar juist in dit verband wil ik de respondenten bedanken. Zij waren bereid me te ontvangen, namen uitgebreid de tijd, gingen serieus in op mijn vragen en durfden in hun antwoorden zichzelf te laten zien. De interviews werden dankzij hen productieve interacties, het fundament onder mijn onderzoek. Mede daardoor leerde ik gaandeweg wat het betekent om een onderzoeker te zijn. Dat gevoel ben ik gedurende enige tijd behoorlijk kwijt geweest. Een paar mensen van de universiteit hebben veel meer gedaan om me weer op weg te helpen dan van ze verwacht kon worden. Voor zover ik weet, gaat het in ieder geval om Véronique Schutjens, Irene Jansen, Ton Rijken en Hans Sonius. Ik wil ze bedanken voor het feit dat ze niet in de eerste plaats naar hun functieomschrijving hebben gekeken, maar naar wat ze in een bepaalde situatie voor iemand kunnen betekenen. Dat is bijzonder. Verder wil ik Irene bedanken dat ze mijn paranimf wil zijn, en met

reden. Jouw praktische wijsheid inspireert me. Je begrijpt vaak al, wat ik met veel moeite probeer te snappen. Tot slot de 'paranimfen voor altijd'. Hoe ik ben, is hoe mijn ouders me gemaakt hebben, en daar ben ik gelukkig mee. Pap en mam, bedankt voor jullie liefde en alles wat jullie me geleerd hebben. Ook Kittie, Gaston en Georges bedankt: ik ben blij dat ik jullie er ongevraagd bij heb gekregen. Bij Wieke, Koos, Levi en Boaz voel ik me thuis en is het leven altijd goed. Met Marcelle komen denken, praten, doen, voelen en zijn bij elkaar. Wij gaan nog heel veel meer beleven samen, en vanaf nu ook met Suzie erbij.

## CURRICULUM VITAE

Sonja van der Arend is geboren in Gouda, waar ze onderwijs genoot aan kleuterschool De Reddertjes, RK Basisschool De Cirkel en het Christelijk Lyceum-HAVO. In september 1989 is ze naar Wageningen verhuisd, onder andere om er Milieuhygiëne te studeren. Ze koos binnen die studie een sociaal-wetenschappelijke specialisatie. Verder was ze actief bij jongerenvereniging Unitas, de Wageningse Studenten Organisatie, de Boerengroep en biologisch restaurant Zeezicht. Haar studie heeft Sonja twee jaar onderbroken, om het NIVON jeugd- en jongerenhuis Ons Honk in Lage Vuursche te beheren, en te werken als zelfstandig restaurantkok. Na haar afstuderen en een korte betrekking bij de groep Technologie en Agrarische Ontwikkeling, kreeg ze twee nieuwe banen. Ze werd tegelijkertijd Statenlid voor de fractie van GroenLinks in de provincie Gelderland (1999-2003) en AiO aan de Universiteit Utrecht.

## LITERATUUR

- Aarts, M.N.C. en C.M.J. van Woerkum (1995) *Communicatie en de acceptatie van natuurbeleid door agrariërs: de rol van milieu-coöperaties*. Landbouwniversiteit Wageningen
- Abma, T.A. (2001) Als op ontdekkingsreis een procesmanager. In: *Bestuurskunde*, jg. 10, nr. 2: 81-89
- Achterhuis, H. (1999) *Politiek van goede bedoelingen*. Boom, Amsterdam
- Adviesbureau De Beuk (1998) *Beukblad*. Maart 1998
- Akkerman, T., M. Hajer en J. Grin (2000) *Interactive policy making as deliberative democracy? Learning from new policy making practices in Amsterdam*. Paper for presentation at the NOB Workshop on 'Deliberative policy analysis', Twente, 22-23 November 2000
- Akkerman, T., M. Hajer en J. Grin (2001) *Interactive policy making as deliberative democracy?* Paper presented at the American Political Science Association Conference, 31/8-3/9, Washington DC
- Akkerman, T. (2004) Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *Staat van de democratie*. Amsterdam University Press, Amsterdam: 285-306
- Anema, K. (2004) Natuur en bedrijventerrein: een sterk duo in Schieveen. In: *NovaTerra*, jg. 4, nr. 1: 12-15
- ANWB, AVBB, Vereniging Natuurmonumenten en VNO-NCW (2001) *Ruimtelijke ontwikkeling in Nederland. Samen, Anders, Beter*
- Arend, S.H. van der (1997) *De koning is dood, lang leve de ... Het gebruik van sturingsconcepties in de post-corporatistische landbouwpolitieke arena in Nederland*. Scriptie, Landbouwniversiteit Wageningen
- Arend, S.H. van der, P. Glasbergen en P.P.J. Driessen (2002) *Partner in de regio. Ervaren met interactieve planvorming en regionale samenwerking van Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland*. Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland, Rotterdam
- Arendt, H. (1958) *The human condition*. The University of Chicago Press, Chicago
- Arendt, H. (1996) *Oordelen. Lezingen over Kants politieke filosofie*. Krisis/Parrèssia, Amsterdam
- Arnstein, S.R. (1969) A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4: 214-229
- As, M. van (2003) De professionalisering van interactieve beleidsontwikkeling. In: *XPIN Nieuwsbrief Communicatie bij Interactieve beleidsvorming* 4, 11 juni 2003
- Baaijens, J.M.J. (1988) *Beleidsnetwerk in actie*. Kluwer, Deventer
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede en A.G.E. van der Meer-Middelburg (1996) *Basisboek open interviews. Praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews*. Stenfert Kroese, Groningen
- Baerselman, F., en L. Kusiak (1994) *Sturing op maat: een andere benadering van milieuproblemen in de land- en tuinbouw*. Ministerie van LNV, Den Haag
- Baeten, J. (2003) *Checklist interactieve beleidsvorming. Succesfactoren en valkuilen van interactieve beleidsvorming in een checklist*. XPIN, Den Haag
- Bal, M. (1990) *De theorie van vertellen en verhalen*. Coutinho, Muiderberg
- Becker, H.A. (1968) *Management als beroep: kenmerken van de managers-groepering in sociologisch perspectief*. Nijhoff, Den Haag
- Bekkering, T., H. Glas, D. Klaassen, J. Walter (2001) *Management van processen. Succesvol realiseren van complexe initiatieven*. Het Spectrum, Utrecht
- Bekkers, V.J.J.M. (1993) *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft

- Berveling, J. (1998) Creativiteit versus Representativiteit. Een onderbelicht dilemma in de interactieve praktijk. In: *Bestuurskunde*, jg. 7, nr. 7: 317-322
- Bezemer, H., W.T. de Groot en G. Huppes (1988) *Instrumenten voor milieubeleid*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Biddle, B.J. (1986) Recent developments in role theory. In: *Annual Review of Sociology*, jg. 12: 67-92
- Blaug, R. (2002) Engineering Democracy. In: *Political Studies*, Vol. 50: 102-116
- Blom, S.J.M. (2005) Een *introdactie in procesmanagement*
- BMC en XPIN (2003) *Terug naar start. Een experiment mét en voor de politiek*. Resultaat van de XPIN/BMC Prijs 2002, voor innovatie van de politiek. BMC, Leusden
- Bock, B.B. (2002) *Tegelijkertijd en tussendoor*. Wageningen Universiteit
- Boiten, E. (1996) *Beleidsberichten 3*. Thema: interactieve beleidsvorming. B&A groep, Den Haag
- Bol, N. van der, en S.H. van der Arend (2007) Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 61, nr. 2: 31-44
- Boogaard, R. van den (2003) In dienst van de tijd. James Kennedy over de cultus van vernieuwing in de Nederlandse politiek. In: *NRC Handelsblad*, 15-11-2003: 29
- Boonstra, W.J. Polder limits. A case study of value-conflicts on rural land use. Wageningen Universiteit
- Boudon, R. en F. Bourricaud (1989) *A critical dictionary of sociology*. University of Chicago Press, Chicago
- Bouwman, H. (2003) Ruimte voor burger blijft beperkt. In: *Binnenlands Bestuur*, nr. 49, 5 december 2003: 21
- Bovens, M.A.P. (2000) *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie, Universiteit Utrecht
- Bovens, M., W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker en P. Kalma (1995) *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam
- Bovens, M.A.P., en A.M.B. Michels (2002) Politiek zonder partij: een gedachteoefening. In: G.M.A. van der Heijden en J.F. Schrijver (red.) *Representatief en participatief. Dubbele democratie*. Eburon, Delft: 55-70
- Bressers, J.Th.A., en P-J. Klok (1987) *Een voorlopige instrumententheorie van het milieubeleid*. Ministerie van VROM, 's-Gravenhage
- Breuer, T. (2002) Zuidplaspolder testcase voor versterking groen en water. In: *Milieu Actief*, tijdschrift van de ZHM, okt 2002: 12-15
- Brink, B. van den (2005) Vrijheid heeft geen politieke kleur. In: B. Snels (red.) *Vrijheid als ideaal*. SUN, Amsterdam
- Brink, G. van den, G.L. Mak en L.G.M. Prick (2005) *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Boom, Amsterdam
- Brink, M. van den, en T. Metzke (2006) Words matter in policy and planning. In: M. van den Brink en T. Metzke (red) *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences*. Nethur, Utrecht
- Broekhans, B. (2003) *Hoe milieukunde geschiedenis werd. Demarcatie van een maatschappelijk relevante wetenschap, 1970-2000*. Nijmegen University Press
- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof (1992) Sturingsinstrumenten en management in beleidsnetwerken. In: *Handboek beleidsvoering voor de overheid*. Samsom, Alphen aan den Rijn
- Bruijn, J.A. de, W.J.M. Kickert en J.F.M. Koppenjan (1993) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (1998) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Schoonhoven



- Bruijn, J.A., W. Dicke en H. van der Voort (2003) Procesmanagement in een representatieve democratie. Spanningen en strategieën. In: *Beleidswetenschap*, nr. 4: 320-339
- Bryant, C.G.A., en D. Jary (2000) Anthony Giddens. In: G. Ritzer (red.) *The Blackwell Companion to major social theorists*. Blackwell Publishers, Oxford
- Burr, V. (1995) *An introduction to social constructionism*. Routledge, London
- Burridge, M. (1990) *Professions in theory and history. Rethinking the study of the professions*. Sage, Londen
- Button, M., en K. Mattson (1999) Deliberative democracy in practice: challenges and prospects for civic deliberation. In: *Polity*, jg. XXXI, nr. 4: 609-637
- Canovan, M. (1998) Introduction. In: H. Arendt, *The human condition*. Second Edition. The University of Chicago Press, Chicago
- Calhoun, C. (2002) *Dictionary of the social sciences*. Oxford Press, Oxford
- Chandler, D. (2002) *Semiotics: The Basics*. Routledge, London
- Coenen, F.H.J.M., D. Huitema en L.J. O'Toole Jr. (1998a) *Participation and the quality of environmental decision making*. Kluwer Academic Publishers
- Coenen, F.H.J.M., P.S. Hofman en D. Huitema (1998b) *Green participation? Public participation and its effects on the quality of environmental decision making*. Paper for the 24th congress of the IIAS, Paris, september 7-11 1998
- Commissie Deetman (bijzondere commissie vraagpunten) (1990) *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. Den Haag
- Commissie Duivesteijn (2004a) *Rapport over de HSL-Zuid*. TK 2004-2005, 29 283, nr. 8
- Commissie Duivesteijn (2004b) *Verslagen van de gesprekken door de commissie*. TK 2004-2005, 29 283, nr.11
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (2001) *Europese governance. Een witboek*. Brussel
- Cooke, B. en U. Kothari (2001) *Participation: the new tyranny?* Zed Books, New York
- Cornips, J. (2006) De invloed van burgers in interactieve ontwikkelingsprocessen. In: *Beleidswetenschap*, nr. 1: 47-62
- Cornwall, A., en V.S. Coelho (2007) *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*. Zed Books, London
- Coy, P.G. (2001) *Political opportunities, social movements, and democratization*. JAI, Elsevier, Amsterdam
- Cruikshank, B. (1999) *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*. Cornell University Press, Ithaca/Londen
- Czarniawska, B. (2004) *Narratives in social science research*. Sage, Londen
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst en W. Verschoor (2004) *Ontwikkelingsplanologie. Les- sen uit en voor de praktijk*. Ruimtelijk Planbureau. NAI Uitgevers, Rotterdam
- Davies, B., en R. Harré (1990) Positioning: the discursive production of selves. In: *Journal of the Theory of Social Behaviour*, jg. 20: 43-65
- Dean, M. (1999) *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Sage, London/-Thousands Oaks/New Delhi
- Dekker, W., en B. van Raaij (2006) De nieuwe pruikentijd. In: *De Volkskrant*, 9 juni 2006
- Derksen, W., Th.G. Drupsteen en W.J. Witteveen (1989) *De terugtred van de regelgevers: meer regels, minder sturing?* Samsom Tjeenk Willink, Zwolle
- Diani, M., en R. Eyerman (1992) *Studying collective action*. Sage Modern Politics Series, Vol. 30. Sage, London
- Dijk, G. van (1990) *Is de tijd rijp voor milieucoöperaties?* Rijswijk
- Dijkink, G., M. Hajer, M. de Jong en W. Salet (2001) De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen. In: Stuurgroep Toekomstonderzoek en Strategisch Omgevingsbeleid, *Zij- licht op toekomstonderzoek*. Vier casus. WRR et al., Den Haag

- Dooyeweert, P. van (2005) 'Er werd steeds gevraagd waar dat bos toch was'. In: *Delta*, jg. 29, nr. 8
- Dorr, D.C. (2001) *Presteren met processen. Procesmanagement voor dienstverlenende organisaties*. Kluwer, Deventer
- Drakeford, M. (1997) *Social movements and their supporters. The Green Shirts in England*. Macmillan Press, Basingstoke
- Driessen, P.P.J. (1998) Concluding remarks. The scope of co-operative management. In: P. Glasbergen (red.) *Co-operative environmental governance. Public-private agreements as a new policy strategy*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht: 251-267
- Driessen, P.P.J., P. Glasbergen en J. van der Veen (1993) Activering van beleidsnetwerken rond milieuproblemen. In: J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert en J.F.M. Koppenjan (red.) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag: 131-146
- Driessen, P.P.J., P. Glasbergen, P.P.P. Huigen en F. Hijmans van den Bergh (1995) *Vernieuwing van het landelijk gebied. Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak*. VUGA, Den Haag
- Dryzek, J.S. (1990) *Discursive democracy. Politics, policy and political science*. Cambridge University Press, Cambridge
- Duyvendak, W., I. Horstik en B. Zagema (1999) *Het Groene Poldermodel. Consensus en conflict in de milieupolitiek*. Instituut voor Publiek en Politiek/ Vereniging Milieudefensie, Amsterdam
- Edelenbos, J. (2000) *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma, Utrecht
- Edelenbos, J., en R. Monnikhof (1998a) Naar een hybride democratie? Spanningen tussen interactieve beleidsvorming en het vertegenwoordigende stelsel. In: J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.) *Spanning in interactie*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam
- Edelenbos, J., en R. Monnikhof (1998b) Identiteitscrisis bij interactieve beleidsvorming. In: *Binnenlands Bestuur*, jg. 50, nr. 11/12/1998: 24-25
- Edelenbos, J., en R. Monnikhof (2001) *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Lemma, Utrecht
- Edelenbos, J., en G. Teisman (2004) Interactief beleid en besluitvorming. In: *Openbaar bestuur*, november 2004: 12-15
- Edelenbos, J., R. Monnikhof en O. van de Riet (2000) Hechten met een dubbele helix: Een voorstel voor het hele van de breuk tussen inhoud en proces in beleidsvorming. In: *Beleidswetenschap*, nr. 1: 3-28.
- Edelenbos, J., A. van Buuren, M. van As, M. Duijn, A. Slob en W. Vermeulen (2003) *Milieubeleid van, voor en door de burger. Uitkomsten van het 'lerend' evaluatieonderzoek naar het Stimuleringsprogramma Burger en Milieubeleid*. Onderzoek voor het Ministerie van VROM, DG Milieubeheer, Den Haag
- Edelenbos, J., A. Domingo, P.-J. Klok en J. van Tatenhove (2006) *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam
- Eeten, M. van (1999) *Dialogues of the deaf: defining new agendas for environmental deadlocks*. Eburon, Delft
- Eijlander, Ph., P.C. Gilhuis en J.A.F. Peters (1993) *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?* Schoordijk Instituut, Zwolle
- Eikema, J.H.H.J. (2007) *Brief d.d. 20 februari 2007*, aan de "Voorzitter Adviescommissie IODS, Gedeputeerde de heer M. Huls", betreffende "Functioneren IODS". Bron: [www.stoprw19-a4.nl](http://www.stoprw19-a4.nl)
- Eisinger, P.K. (1973) The conditions of protest behavior in American cities. In: *American Political Science Review*, jg. 67, nr. 1: 11-28

- Enthoven, G.M.W. (1996) 'Open dialoog kan "inspraak" uit het verdomhoekje halen'. In: *NRC Handelsblad*, 9 februari 1996
- Enthoven, G.M.W. (2001) Eerste signalen van een Creërende Overheid. In: A. de Rooij (red.) *De fysica van samenwerking*. Rijkswaterstaat, Den Haag
- Enthoven, G.M.W., en A. de Rooij (1996) InfraLab. Impuls voor open planvorming en creativiteit. In: *Bestuurskunde*, jg. 5, nr. 8
- Enthoven, G.M.W., J. Schrijver en G.M.A. van der Heijden (2002) Systeem, open u. Manifest, gepubliceerd in *NRC Handelsblad*; nog te vinden op o.a. [www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie](http://www.politiek-digitaal.nl/nieuwedemocratie)
- Eshuis, J. (2006) *Kostbaar vertrouwen. Een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. Eburon, Delft
- Esselbrugge, M. (2003a) *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren. Een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het management van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Eburon, Delft
- Esselbrugge, M. (2003b) Tussen openheid en geslotenheid. In: *Bestuurskunde*, jg. 12, nr. 7: 296-304
- Ettema, M.T.A., J. Frouws en J.D. van der Ploeg (1997) *Naar eigen gerechtig(d)heid*. Achtergrondstudie voor de verkenning hulpstoffen en energie in landbouwsystemen in 2015. NRLO Rapport 97/8, Den Haag
- Fairclough, N. (2003) *Analysing discourse. Textual analysis for social research*. Routledge, London
- Fischer, F. (2003) Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice. In: M.A. Hajer en H. Wagenaar (red.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press: 209-227
- Flyvbjerg, B. (1998) Empowering civil society: Habermas, Foucault and the question of conflict. In: M. Douglass en J. Friedman (red.) *Cities for citizens. Planning and the rise of civil society in a global age*. John Wiley & Sons, Chichester
- Forester, J. (1989) *Planning in the face of power*. University of California Press, Berkeley
- Forester, J. (1999) *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*. MIT Press, Londen
- Frissen, P.H.A. (1996) *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Academic Service, Schoonhoven
- Fung, A., en E.O. Wright (2004) *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso, Londen
- Gaventa, J. (2006) *Triumph, deficit or contestation? Deepening the 'deepening democracy' debate*. Working Paper, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton
- Geene, J. van, en P. Lettink (2002) "Zo doe je het dus!" Procesmanagement als instrument voor interactief werken. In: *Spectrum Actueel*, nr. 1: 3-5
- Geul, A. (1999) Onbekend verschiet. Publieksparticipatie in de Verenigde Staten en Nederland. In: *Bestuurskunde*, jg. 8, nr. 7: 311-322
- Glasbergen, P. (1989) *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen*. Oratie Universiteit Utrecht. VUGA, Den Haag
- Glasbergen, P. (2000) New steps in environmental governance. Agreements as institutional change. In: *Environmental Law Network International*, nr. 1: 87-93
- Glasbergen, P., en P.P.J. Driessen (1993) *Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. Sdu Uitgeverij, Den Haag
- Glasbergen, P., en S.H. van der Arend (2001) Reflexief omgevingsbeleid. Voorwaarden, praktijk en potenties van een nieuwe wijze van beleidsontwikkeling. In: P.P.J. Driessen, F.C.M.A. Michels en E.J. Molenaar (red.) *Duurzaam ruimtegebruik. Juridische en beleids-wetenschappelijke opstellen*. Boom, Den Haag

- Godfroij, A.J.A. (1981) *Netwerken van organisaties: strategieën, spelen, structuren*. VUGA, Den Haag
- Godfroij, A.J.A. (1993) Besturen in netwerken: van een instrumentele naar een interactieve theorie. In: J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert en J.F.M. Koppenjan (red.) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag: 31-49
- Godfroij, A.J.A., en N.J.M. Nelissen (1993) *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. Coutinho, Bussum
- Goffman, E. (1986) *Frame analysis. An essay on the organization of experience*. Northeastern University Press, Boston
- Graaf, L.J. de (2007) *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Eburon, Delft
- Grondelle, W.J. van de (1998) Besluitvorming over de HSL-Zuid. De ervaringen van een verrassende coalitie. In: M.P.C.M. van Schendelen en B.M.J. Pauw (red.) *Lobbyen in Nederland. Professie en profijt*. Sdu, Den Haag: 215-234
- Groot, A. (2002) *Demystifying facilitation of multi-actor learning processes*. Wageningen Universiteit
- Groot, G. (2004) De val van het universele. Inleiding tot Alain Finkielkraut. In: A. Finkielkraut, G. Groot, T. de Wit en H. Bodelier (2004) *Dubbelzinnige democratie. De opmars van de radicale politiek*. DAMON, Budel
- Groote, G.P. (2002) *Projecten leiden. Methoden en technieken voor projectmatig werken*. Spectrum, Utrecht
- Grootveld, G. van (1988) Interactieve beleidsbepaling. In: H. Bezemer, W.T. de Groot en G. Huppes (red.) *Instrumenten voor milieubeleid*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Guéhenno, J.M. (1994) *Het einde van de democratie*. Lannoo, Tielt
- Gunsteren, H.R. van (1992) *Eigentijds burgerschap*. WRR-publicatie, Sdu uitgeverij, Den Haag
- Gunsteren, H.R. van, en R. Andeweg (1994) *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*. Aramith, Haarlem
- Gunsteren, H.R. (2006) *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*. Van Gennep, Amsterdam
- Haagse Courant (2005) Bredere A13 is beter, toch? In: *Haagse Courant*, 16 april 2005
- Hajer, M.A. (1995) *The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the policy process*. Oxford University Press
- Hajer, M. (2000a) Democratie in deliberatie. In: *De Groene Amsterdammer*, 18 november 2000
- Hajer, M. (2000b) *Politiek als vormgeving*. Oratie Universiteit van Amsterdam. Vossiuspers UAP, Amsterdam
- Hajer, M.A. (2003) A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. In: M.A. Hajer en H. Wagenaar (red.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press: 88-110
- Hajer, M.A. (2006) Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. In: M. van den Brink en T. Metzke (red.) *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences*. Nethur, Utrecht
- Hajer, M., en H. Wagenaar (2003) Introduction. In: M. Hajer en H. Wagenaar (red.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, Cambridge
- Hall, S. (2001) Foucault: power, knowledge and discourse. In: M. Wetherell, S. Taylor en S.J. Yates (red.) *Discourse theory and practice. A reader*. Sage, Londen: 72-81
- Halliday, M.A.K. (1994) *An introduction to functional grammar*. Second edition. Edward Arnold, London
- Hanf, K., en F.W. Scharpf (1978) *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. Sage, London

- Hardjono, T.W., en R.J.M. Bakker (2002) *Management van processen. Identificeren, besturen, beheersen en vernieuwen*. Kluwer, Deventer
- Hartman, I. (1998) De andere kant van politieke participatie. Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf. In: *Vorming*, no. 1: 7-18
- Hartman, I. (2005) *Burgerinitiatief: gemobiliseerde participatie?* Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam
- Hauben, T., M. Vermeulen en V. Patteeuw (2002) *City branding. Image building & building images*. NAi Uitgevers, Rotterdam
- Hauwert, M. (1998) Pegasus-project moet VROM vleugels geven: de stimuli van Louis Meulman. In: *Openbaar Bestuur Magazine*, jg. 1, nr. 2: 23
- Hausendorf, H., en A. Bora (2006) *Analysing citizenship talk. Social positioning in political and legal decision-making processes*. John Benjamins Publishing Company
- Healey, P. (1997) *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*. Macmillan, London
- Hees, E., H. Renting en S. de Rooij (1994) *Naar lokale zelfregulering. Samenwerkingsverbanden voor integratie van landbouw, milieu, natuur en landschap*. Vakgroep Rurale Sociologie, Wageningen
- Heijden, G.M.A. van der (2001) Politieke legitimatie van meervoudige samenwerking. In: A. de Rooij (red.) *De fysica van samenwerking*. Rijkswaterstaat, Den Haag
- Heijden, G.M.A. van der (2005) *Recombinatie van overheid en samenleving. Denken over innovatieve beleidsvorming*. Eburon, Delft
- Heijden, G.M.A. van der, en A.J. Hoekema (2002) Dienen en verdienen: over het moderne individu en de politiek. In: G.M.A. van der Heijden en J.F. Schrijver (red.) *Representatief en participatief. Dubbele democratie*. Eburon, Delft
- Heijden, G.M.A. van der, en J. Schrijver (2002) *Representatief en participatief. Dubbele democratie*. Eburon, Delft
- Heijden, G.M.A. van der, J.F. Schrijver en A.G. van der Wiel (2002) Nieuwe kansen voor politieke partijen door innovatieve beleidsvorming. In: A. Jonk en G. van Velzen (red.) *De politieke partij in de netwerksamenleving*. Papernote 11, Stichting Het Expertise Centrum, Den Haag
- Heijden, G.M.A. van der, en J. Schrijver (2003) *Hoezo kaders? Handreiking voor volksvertegenwoordigers in een dualistisch stelsel bij interactieve beleidsvorming*. XPIN, Den Haag
- Heijden, G.M.A. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne en J. van Zuylen (2007) *Derde generatie burgerparticipatie*. InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Hellema, H.J.P., en J.H. Marsman (1997) *'Ik zie, ik zie wat gij niet ziet'. De organisatieadviseur. Opkomst en groei van een nieuw vak in Nederland, 1920-1960*. Boom, Amsterdam
- Hendriks, F., en P.W. Tops (2001a) Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening. Interpretaties van een pluriforme praktijk. In: *Beleid en maatschappij*, jg. 28, nr. 2: 106-119
- Hendriks, F., en P.W. Tops (2001b) *Politiek en interactief bestuur. Interacties en interpretaties in de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*. Elsevier bedrijfsinformatie bv, Den Haag
- Hickling, A., R. Hartman en J.G. Meester (1976) *Werken met strategische keuze. Een toepassing in de ruimtelijke planning*. Samsom, Alphen aan den Rijn
- Hilhorst, D. (2003) *The real world of NGOs: discourses, diversity and development*. Zed Books: London
- Hilhorst, P. (2001) *De wraak van de publieke zaak*. De Balie, Amsterdam
- Hilhorst, P. (2005) *Souffleur van de macht*. Prometheus, Amsterdam
- Hisschemöller, M. (1993) *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*. VU Boekhandel/Uitgeverij bv, Amsterdam

- Hoed, P. den, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs (1983) *Planning als onderneming*. WRR, Den Haag
- Hoof, J.J.B.M. van (1969) *Het beroep als object van sociologisch onderzoek. Een terreinverkenning*. SISWO - Sector Sociologie van de Arbeid, Amsterdam
- Hoppe, R. (2003) *Werk op de grens tussen wetenschap en beleid: paradoxen en dilemma's*
- Horlings, I. (1996) *Duurzaam boeren met beleid. Innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw*. Landbouwniversiteit Wageningen
- Hufen, J.A.M., en A.B. Ringeling (1990) *Beleidsnetwerken: overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. VUGA, Den Haag
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak (2006) De actieve burger wil graag een bloemetje van de overheid. In: *De Volkskrant*, 28-10-2006: B2
- IMI, XPIN en DEND (2003) *10 Jaar Motie Willems. Naar nieuwe verbindingen tussen representatieve en participatieve democratie*. Informatiebundel
- IMI (2005) *Procesmeetselaars (1998-1999)*. Op 03-03-05 gekopieerd van [www.iminet.org/-procesencommunicatie](http://www.iminet.org/-procesencommunicatie)
- Innes, J.E. (1995) Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. In: *Journal of Planning Education and Research*, nr. 4: 183-189
- Innes, J.E., en D.E. Booher (1999) Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluating collaborative planning. In: *Journal of the American Planning Association*, jg. 65, nr. 4: 412-423
- Innes, J.E., en D.E. Booher (2003) Collaborative policymaking: governance through dialogue. In: M. Hajer en H. Wagenaar (red.) *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press, Cambridge
- International Association of Facilitators, the, The Human Leadership and Development Division of the American Society for Quality en The Association for Quality and Participation (2002) *Basic Facilitation Skills*
- IPP (2004) *Handreiking Burgerinitiatief*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam
- Jackson, M. (2002) *The Politics of Storytelling. Violence, Transgression, and Intersubjectivity*. Museum Tusulanum Press, Kopenhagen
- Jansen, H. (2005) De kwalitatieve survey. Methodologische identiteit en systematiek van het meest eenvoudige type kwalitatief onderzoek. In: *KWALON*, jg. 10, nr. 3: 15-34
- Johnson, A.G. (1995) *The Blackwell Dictionary of Sociology. A users guide to sociological language*. Blackwell Reference, Cambridge
- Jong, A. de, en B. Hickling (2000) *Brochure PHLO-cursus Faciliteren van interactieve beleidsprocessen*. Wageningen Universiteit en Researchcentrum, februari 2001
- Jong, M. de, en J. Weggeman (1999) Interactieve beleidsvorming dreigt haar krediet te verliezen. In: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, jg. 80, nr. 5: 25-29
- Jong, W.M. de, en G.V.A. Mulder (2000) Rolverdeling bij interactieve beleidsvorming. In: *Bestuurskunde*, jg. 9, nr. 1: 2-14
- Kalk, E. (1996) Te veel bestuurders en te weinig volksvertegenwoordigers. Over de noodzaak van politieke vernieuwing. In: L. Veldboer, *De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam: 135-150
- Kalk, E. (1998) De geest is uit de fles. Slotbeschouwing. In: J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.) *Spanning in interactie*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam: 210-224
- Kamphorst, D. (2006) Integration of environmental policy and urban renewal at the local level: how local environmental discourses influence the outcomes of national requirements. In: M. van den Brink en T. Metzke (red.) *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences*. Nethur, Utrecht
- Kensen, S. (1999) *Sturen op variatie. Sociale vernieuwing en de Deense variant als bronnen van inspiratie*. VNG Uitgeverij, Den Haag

- Kickert, W.M.J. (1991) *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek: over management van complexe netwerken bij de overheid*. W.E.J. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Kickert, W.M.J., E.H. Klijn, en J.F.M. Koppenjan (1997) *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Sage, London
- Klandermaans, P.G. (1991) New social movements and resource mobilisation: the European and the American approach revisited. In: D. Rucht (red.) *Research on social movements*. Campus Verlag, Frankfurt: 17-47
- Klijn, E.H., en G.R. Teisman (1993) Vervlechten, activeren en constitueren van spelen in beleidsnetwerken. In: J. Koppenjan, J.A. De Bruijn, W.J.M. Kickert (red.) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. VUGA, Den Haag: 55-74
- Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan en C.J.A.M. Termeer (1993) Van beleidsnetwerken naar netwerkmanagement. In: *Beleid en Maatschappij*, nr. 5: 230-243
- Klijn, E.H., en J.F.M. Koppenjan (1999) De politiek en interactieve besluitvorming: van institutionele spelbreker naar spelbepaler. In: *Beleidswetenschap*, nr. 1: 47-68
- Klijn, E.H., E. van Bueren en J.F.M. Koppenjan (2000) *Spelen met onzekerheid. Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*. Eburon, Delft
- Klinkers, L. (2002) *Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat. Over de essentie van interactief beleid maken*. Lemma, Utrecht
- Klok, P.-J. (1993) Netwerkmanagement, speltheorie en constructivisme. In: J. Koppenjan, J.A. De Bruijn, W.J.M. Kickert (red.) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. VUGA, Den Haag: 75-78
- Klundert, B. van de, en P. Glasbergen (1995) The role of mediation in the process of integrated planning. Environmental planning in the area of the world's biggest harbor. In: P. Glasbergen (red.) *Managing environmental disputes. Network management as an alternative*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht: 69-89
- Kooiman, J. (1988) *Besturen. Maatschappij en overheid in wisselwerking*. Van Gorcum, Assen
- Koningsveld, H., en J. Mertens (1986) *Communicatief en strategisch handelen. Inleiding tot de handelstheorie van Habermas*. Coutinho, Muiderberg
- Koppenjan, J.F.M., en M. Rijnveld (1997) Draagvlakvorming bij grote projecten. De Hogesnelheidslijn-zuid. In: *Bestuurskunde*, jg. 6, nr. 3: 94-107
- Kriesi, H., R. Koopmans, J.W. Duyvendak en M.G. Guigni (1995) *New social movements in Western Europe. A comparative analysis*. University of Minnesota Press, Minneapolis
- Kristeva, J. (2001) *Hannah Arendt. Life is a narrative*. University of Toronto Press
- Krouwel, A. (1998) Stormloop op het witte huis. Biltse werkateliers produceren stortvloed aan ideeën over structuurvisie. In: J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.) *Spanning in interactie*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam
- Krouwel, A. (2004) Semi-directe consensusdemocratie. Zes voorstellen voor democratische innovatie en verdieping in Nederland. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *Staat van de democratie*. Amsterdam University Press, Amsterdam: 241-284
- Kuypers, P., R. Foqué en P. Frissen (1993) *De lege plek van de macht. Over bestuurlijke vernieuwing en de veranderende rol van de politiek*. Amsterdam
- Larson, M.S. (1977) *The Rise of Professionalism: A sociological analysis*. Tavistock, Londen
- Lasswell, H.D. (1958) *Politics: who gets which role, when, how*. Meridian, New York
- Lelieveldt, H. (1999) Interactief beleid werkt niet. In: *Binnenlands Bestuur*, nr. 1
- Lelieveldt, H., J. Baerends en E.J.G.J. de Laat (2002) De interactiviteit van het grotestedenbeleid. In: *Bestuurskunde*, jg. 11, nr. 1: 13-22
- McGuirk, P.M. (2001) Situating communicative planning theory: context, power and knowledge. In: *Environment and Planning A*, jg. 33: 195-217
- Macaulay, R. (1994) *The social art. Language and its uses*. Oxford University Press, Oxford
- Machiavelli, N. (1976) *De heerser*. Atheneum-Polak en Van Gennep, Amsterdam
- Macdonald, K. (1995) *The sociology of the professions*. Sage Publications, London

- Marshall, G. (2005) *Role theory and the linguistic turn: what possibilities for democratic network governance?* Working Paper 2005: 4, Centre for Democratic Network Governance, Roskilde University, Denemarken
- Maybin, J. (2001) Language, struggle and voice: the Bahktin/Volosinov writings. In: M. Wetherell, S. Taylor en Simeon J. Yates (red.) *Discourse theory and practice. A reader*. Sage, London: 64-71
- Mayer, M. (1991) Social movement research and social movement practice: the U.S. pattern. In: D. Rucht (red.) *Research on social movements*. Campus Verlag, Frankfurt: 47-120
- Mayntz, R. (1998) *New challenges to governance theory*. European University Institute, Jean Monnet Chair Paper RSC No 98/50
- Meegeren, P. van, en C. Leeuwis (1998) Naar een methodiek voor interactief ontwerpen. In: *Sociale Interventie*, jg. 7: 82-90
- Meuleman, L. (1998) Openbare consultatie dicht kloof tussen politiek en burger. In: *Binnenlands Bestuur*, 29 mei 1998
- Meuleman, L. (2003) *The Pegasus Principle. Reinventing a credible public sector*. Lemma, Utrecht
- Meyer, B., en P. Pels (2003) *Magic and Modernity. Interfaces of revelation and concealment*. Stanford University Press, Stanford
- Mighels, G., en G. Hagelaar (1994) Uitvoering van milieubeleid: een mogelijke rol voor milieucoöperaties. In: *Milieu*, nr. 2: 72-80
- Milieudefensie (2005) Stop verstening van het Groene Hart. In: *Milieudefensie Actief*. Periodieke uitgave van Vereniging Milieudefensie, jg. 3, nr. 11: 4
- Milieudefensie (2006a) *Handboek voor behoud van het landschap*. Milieudefensie, Amsterdam
- Milieudefensie (2006b) Milieudefensie presenteert: Handboek voor behoud van het landschap. In: *Milieudefensie Magazine*, oktober: 33
- Mok, A.L. (1994) *Arbeid, bedrijf en maatschappij: in het zweet uws aanschijns ...* Tweede, Herziene druk. Stenfert Kroese, Houten
- Molder, H. te (1995) *Discourse of dilemmas. An analysis of government communicators' talk*. Landbouwwuniversiteit Wageningen
- Monchy, C.J. de (2005) Faciliteren: succes verzekerd? In: *Management en Consulting*, 2005
- Monsma, D.W., en R.G. Scalzo (1996) Experimenteren met interactief bestuur. De gemeente Delft. In: *Bestuurskunde*, jg. 8, nr. 5: 385-391
- Monster, J. (2003) *Omgevingsperspectieven op XPIN. Een tussentijdse evaluatie van XPIN*. XPIN, Den Haag
- Monster, J., en J. Schrijver (2005) Interactieve beleidsvorming, een naschrift. In: *Bestuurskunde*, jg. 14, nr. 2: 10-20
- Mosse, D. (1994) Authority, gender and knowledge. Thoretical reflections on the practice of participatory rural appraisal. In: *Development and Change*, jg. 25, nr. 3: 497-526
- Müller, B., en C. Neveu (2002) Mobilizing institutions - institutionalizing movements. In: Foccal. *European Journal of Anthropology*, nr. 40
- Musch, A. (2001) *The small gods of participation*. Universiteit Twente, Enschede
- Nelissen, N.J.M. (1993) Over 'net' werken in netwerken. In: J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert en J.F.M. Koppenjan (red.) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag: 169-175
- Newman, J. (2001) *Modernising governance. New Labour, policy and society*. Sage, London
- Newman, J. (2005) *Remaking governance. Peoples, politics and the public sphere*. The Policy Press, Bristol
- Nieuwkerk, M. van, en C. van der Hoek (1996) Inleiding. In: Hannah Arendt, *Oordelen. Lezingen over Kants politieke filosofie*. Krisis/Parrèssia, Amsterdam
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Coutinho, Bussum



- Nouwen, P. (1999) Lessen uit het verleden. In: W. Duyvendak, I. Horstik en B. Zagema (red.) *Het Groene Poldermodel. Consensus en conflict in de milieupolitiek*. Instituut voor Publiek en Politiek/Vereniging Milieudefensie, Amsterdam: 29-34
- Oostveen, M. (2004) Wat doe jij voor de maatschappij? Topambtenaren worden managers van het concern overheid. In: *M. Maandblad van NRC Handelsblad*, december: 22-37
- Overwater, P. (2002) *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid. Wie de grond heeft, die bouwt*. Kluwer, Alphen aan den Rijn
- Patton, M.Q. (1990) *Qualitative evaluation and research methods*. Sage, London
- Pijnenburg, B. (2004) *Keeping it vague. Discourses and practices of participation in rural Mozambique*. Wageningen Universiteit
- Peppel, R. van de (2001) Effecten van interactieve beleidsvorming. In: J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.) *Lokale interactieve beleidsvorming*. Lemma, Utrecht
- Peppel, R. van de, en M.T. Prummel (2000) De selectiviteit van interactief beleid. In: *Bestuurskunde*, jg. 9, nr. 1: 15-24
- Pel, E., en J. Verbart (1997) *Project draagvlak. Een onderzoek naar open plan processen*. Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoersstudies.
- Pestman, P.K., en J. van Tatenhove (1998) Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur. Nieuwe initiatieven nader beschouwd. In: *Beleidswetenschap*, nr. 3: 254-272.
- Pierre, J. (2000) Introduction: Understanding Governance. In: J. Pierre (red.) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press
- Pierre, J., en B.G. Peters (2000) *Governance, politics and the state*. Macmillan, Basingstoke
- Potter, J. (1996) Discourse Analysis and Constructionist Approaches: Theoretical Background. In: J.T.E. Richardson (red.) *Handbook of qualitative research methods for psychology and the social sciences*. BPS Books, Leicester
- Praag, P. van (2002) Geef mij de ruimte. Participatie bij een grootschalig landelijk project. In: *Beleid en maatschappij*, jg. 29, nr. 2: 81-91
- Projectbureau Pegasus (1998) *Werkboek interactief planmatig werken*. Ministerie van VROM, Den Haag
- Pröpper, I.M.A.M. (2000) Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken. In: *Bestuurskunde*, jg. 9, nr. 3: 106-116
- Pröpper, I.M.A.M., en H.J.M. ter Braak (1996) Interactie in ontwikkeling. Nieuwe impulsen voor publiek debat. In: *Bestuurskunde*, jg. 5, nr. 8: 356-368
- Pröpper, I.M.A.M., en D.A. Steenbeek (1998) Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's. In: *Bestuurskunde*, jg. 7, nr. 7: 292-301
- Pröpper, I.M.A.M., en D.A. Steenbeek (1999) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Coutinho, Bussum
- Pröpper, I.M.A.M., en H. Kessens (2000) Interactief beleid: rol gemeenteraad tot nu toe beperkt. In: *Openbaar Bestuur*, nr. 4: 2-5
- Provincie Zuid-Holland (2001) *Kansen benutten, impasses doorbreken*. Stuurgroep IODS, Den Haag
- Raad voor het openbaar bestuur (2002) *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*. Rob, Den Haag
- Rap, E. (2004) *The success of a policy model. Irrigation management transfer in Mexico*. Wageningen Universiteit
- Rein, M., en D.A. Schön (1993) Reframing Policy Discourse. In: F. Fischer en J. Forester (red.) *The Argumentative Turn in policy analysis and planning*. Duke University Press, Durham: 145-167
- Renting, H., en J.D. van der Ploeg (2001) Reconnecting nature, farming and society: environmental co-operatives in the Netherlands as institutional arrangements for creating coherence. In: *Journal of Environmental Policy & Planning*, jg. 3, nr. 2: 85-102

- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding governance*. Open University Press, Buckingham
- Riet, O.A.W.T. van de (2003) *Policy analysis in multi-actor policy settings. Navigating between negotiated nonsense and superfluous knowledge*. Eburon, Delft
- Rijk, M. de (1996) Meepraatmakelaars. In: *De Groene Amsterdammer*, 13 november 1996
- Rijk, M. de (1998) Groene schaamlappen. In: *De Groene Amsterdammer*, 11 maart 1998
- Rijkswaterstaat (1996) *Open deuren, ervaringen met interactieve planprocessen*. Concept. Den Haag, november 1996
- Rijkswaterstaat (1997a) *Wegverlichting. Op weg naar inspiratie*. Den Haag
- Rijkswaterstaat (1997b) *Open ramen, bladerboek voor interactieve procesaanpak*. Concept. Den Haag, april 1997
- Rijkswaterstaat (1997c) *Drie jaar InfraLab: samen een brug bouwen tussen overheid en burger*. Den Haag, augustus 1997
- Rijkswaterstaat (1997d) *Open keuken, zoektocht naar methoden voor interactieve procesaanpak*. Concept. Den Haag, oktober 1997
- Rijkswaterstaat (1997e) *Wie weet wat? De netwerkids voor interactieve planvorming*. Den Haag
- Ritzer, G. (1990) *Sociological theory*. Third edition. McGraw-Hill, New York
- Rodermans, I. (2006) Milieufederatie tekent convenant over laatste stuk A4. In: *Milieu Actief. Tijdschrift van de ZHM*, november 2006: 22-28
- ROI (2005) *Opleidingsgids 2005. Open programma's en in-company. Een nieuwe stap in uw loopbaan*. Rijks Opleidings Instituut, Den Haag
- Roo, G. de (2004) De bestuurlijke gevolgen van 'ontwikkelingsplanologie'. Over de veranderende rol van overheden bij een situatiespecifieke en gebiedsgerichte aanpak. In: P.M. Schrijnen (red.) *De cultuur van het bestuur. Over Nederlandse trechters en Vlaamse mozaïeken*. Plandag 2003, BNSP, VRP, PDD, Delft
- Roo, G. de, en M. Schwartz (2001) *Omgevingsplanning, een innovatief proces: over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*. Sdu, Den Haag
- Roobeek, A.J.M. (1995) *De stad, dat zijn de burgers*. Uitgebreide tekst van inaugurele rede, Universiteit van Amsterdam
- Rooij, A. de (1997) Creatieve concurrentie. Het realiseren van de verstrengelde toestand. In: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, nr. 3
- Rooij, A. de (2001) *Fysica van samenwerking. Naar een krachtenfusie van burgers, bestuurders, bureaucraten en bedrijven*. Rijkswaterstaat, Den Haag
- Rooy, P.T.J.C. van (1997) *Interactieve planvorming gericht op effectiviteit en acceptatie*. STOWA, Utrecht
- Rucht, D. (1991) *Research on social movements. The state of the art in Western Europe and the USA*. Campus Verlag, Frankfurt am Main
- Sacks, H. (1992) Lecture 1: Rules of conversational sequence. In: H. Sacks, *Lectures on conversation*. Blackwell, Oxford
- Schedler, P., en F. Glastra (2001) Communicative policy in late modern society: on the boundaries of interactive policy making. In: *Policy and Politics*, nr. 3: 337-349
- Schendelen, M.P.C.M. van (1998) De professionele lobby-aanpak. In: M.P.C.M. van Schendelen en B.M.J. Pauw (red.) *Lobbyen in Nederland. Professie en profijt*. Sdu, Den Haag: 73-92
- Schendelen, M.P.C.M. van, en B.M.J. Pauw (1998) *Lobbyen in Nederland. Professie en profijt*. Sdu, Den Haag
- Scholten, O. (2002) Interactieve burger bestaat niet. In: *Trouw*, 7 juni 2002
- Scholten, W. (1999) Het werkt, in Rotterdam. In: W. Duijvendak, I. Horstik en B. Zagema (red.) *Het Groene Poldermodel. Consensus en conflict in de milieupolitiek*. Instituut voor Publiek en Politiek/Vereniging Milieudefensie, Amsterdam: 67-71.
- Schoorl, J. (2004) De Rijkstovenaar. In: *De Volkskrant*, 4-11-2004: 23
- Schulz von Thun, F. (1982) "Hoe bedoelt u?" *Een psychologische analyse van menselijke communicatie*. Wolters Noordhoff, Groningen

- Scott, W.R. (2001) *Institutions and Organizations*. Second Edition. Sage, Londen
- Sennett, R. (1977) *The fall of public man. The forces eroding public life and burdening the modern psyche with roles it cannot perform*. Alfred A. Knopf, New York
- Sherlock, K.L., E.A. Kirk en A.D. Reeves (2004) Just the usual suspects? Partnerships and environmental regulation. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, jg. 22: 651-666
- Soeterbroek, F., en T. Tom (1998) *Op zoek naar de interactieve bestuursstijl. Ervaringen met complexe besluitvormingsprocessen op rijksniveau*. De Beuk, Hippolytushoef
- Soeterbroek, F., en T. Tom (1999) Op zoek naar de interactieve bestuursstijl. Ervaringen van maatschappelijke partijen met complexe besluitvormingsprocessen op rijksniveau. In: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, nr. 5
- Soeterbroek, F. (2002) Interactieve politiek als zoekproces. In: *Bestuurskunde*, jg. 11, nr. 7: 288-297
- Sørensen, E., en J. Torfing (2004) *Making governance networks democratic*. Working Paper 2004: 1. Centre for democratic network governance, Roskilde
- Steekelenburg, A. (2002a) Waarom duurt het zo lang met die A4? In: *Milieu Actief. Tijdschrift van de ZHM*, oktober 2002
- Steekelenburg, A. (2002b) Reactie ZHM. In: *Milieu Actief. Tijdschrift van de ZHM*, december 2002: 17
- Steekelenburg, A. en M. van Muijen (1999) De schoonste, de slimste, de snelste. In: W. Duijvendak, I. Horstik en B. Zagema (red.) *Het Groene Poldermodel. Consensus en conflict in de milieupolitiek*. Instituut voor Publiek en Politiek/Vereniging Milieudefensie, Amsterdam: 75-83
- Stokkom, B. van (2003) Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming. In: *Beleid en maatschappij*, jg. 30, nr. 2: 153-165
- Stuurgroep Zuidplas driehoek RZG (2003) *Raamplan communicatie en participatie*
- Susskind, L.E., S. McKearnen en J. Thomas-Lamar (1999) *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Sage, Londen
- Swyngedouw, E. (2000) Authoritarian governance, power and the politics of rescaling. In: *Environment and Planning D: Society and Space*: 63-76
- Tatenhove, J. van, en P. Leroy (1995) Beleidsnetwerken: een kritische analyse. In: *Beleidswetenschap*, nr. 2: 128-145.
- Tatenhove, J. van, B. Arts en P. Leroy (2000) Political modernisation. In: J. van Tatenhove, B. Arts en P. Leroy (red.) *Political modernisation and the environment. The renewal of environmental policy arrangements*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Taylor, M. (2005) *Community participation in the real world: the opportunities and pitfalls in new governance spaces*. Presentation to the Kick-Off Conference for CINEFOGO, 17-19 oktober 2005
- Teisman, G.R. (1992) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Vuga, Den Haag
- Teisman, G.R. (1993) Instrumenten (net)werken niet. In: J. Koppenjan, J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag: 99-104
- Teisman, G.R. (1997) *Sturen via creatieve concurrentie*. Nijmegen, Katholieke Universiteit
- Teisman, G.R. (2001) *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen*. Oratie Erasmus Universiteit, Rotterdam
- Termeer, C.J.A.M. (1993a) Een methode voor het managen van veranderingsprocessen in netwerken. In: J. Koppenjan, J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. VUGA Uitgeverij B.V., Den Haag: 105-121
- Termeer, C.J.A.M. (1993b) *Dynamiek en inertie rondom het mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Erasmus Universiteit Rotterdam

- Termeer, C.J.A.M. (1997) Interactieve sturing als bestuurlijke vernieuwing. In: *Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw*, jg. 12, nr. 2: 161-169
- Termeer, C.J.A.M., en M. Königs (2003) Vitaliserend procesmanagement. In: *Bestuurskunde*, jg. 12, nr. 6: 274
- Termeer, C.J.A.M., en M.J. van Twist (2003) De praktijk van procesmanagement. In: *Bestuurskunde*, jg. 12, nr. 6: 238-240
- Termeer, C.J.A.M., H. Wesseling en S. Zouridis (2005) De knop om ... Innovatie in de publieke sector. In: *Bestuurskunde*, jg. 14, nr. 7/8: 9-13
- Terpstra, M. (1997) Maakbaarheid en normativiteit. Inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid. SUN, Nijmegen
- Tetteroo, H., en J. Roos (2002) ZHM koopt bij Norder knollen voor citroenen. In: *Milieu Actief. tijdschrift van de ZHM*, december 2002: 17
- Thewissen, P., en H. Klootwijk (1992) *Bestuurlijke vernieuwing. Naar een betere relatie tussen burgers en gemeente*. Nederlands Centrum voor Democratische Burgerschapsvorming, Amsterdam
- Thorstendahl, R. (1990) Introduction: promotion and strategies of knowledge-based groups. In: R. Thorstendahl en M. Burrage (red.) *The formation of professions*. Sage Publications, Londen
- Tilly, C. (2002) *Stories, identities, and political change*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Lanham
- Tonkens, E. (2006) *Meerjarencader Onderzoek en onderwijs 2005-2009 Bijzondere leerstoel Actief Burgerschap, competentieontwikkeling en toerusting*. Stichting Actief Burgerschap
- Tops, P.W. (1995) Tussen inspraak en co-productie. In Fassbinder, H. (red.) *Stedelijke planvorming als co-productie*. Technische Universiteit Eindhoven: 133-152
- Tops, P.W., S.A.H. Denters, J.W. van Deth, P. Depla, M.H. Leijenaar en B. Niemöller (1991) *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*. Eburon, Delft
- Tops, P.W., en P. Depla (1992) Naar een modernisering van de lokale politiek. In: *Jaarbericht 1992*. Centrum voor lokaal bestuur, Amsterdam
- Tops, P.W., P. Depla en A.F.A. Korsten (1993) Lokale bestuurlijke vernieuwing en technologie. Een introductie. In: *Bestuurskunde*, jg. 2, nr. 6
- Tops, P.W., P.F.G. Depla, P.J.C. Manders (1996) *Verhalen over coproductie. De praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten*. KUB/KPMG, Tilburg
- Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks en R. Weterings (1999) *Omtrent Interactieve Besluitvorming. Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie'*. Voorstudie t.b.v. de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie
- Turner, C., en M.N. Hodge (1970) Occupations and professions. In: J.A. Jackson (red.) *Professions and professionalization*. Cambridge University Press, Cambridge
- Twist, M.J.W. van (1994) *Verbale vernieuwing. Aantekeningen over de kunst van de bestuurskunde*. VUGA, Den Haag
- Twist, M. van, M. Schulz, N. Kastelein en L. Canté (2003) Management van complexe projecten en processen. Ervaringen en opvattingen uit de praktijk. In: *Bestuurskunde* jg. 12, nr. 6: 241-250
- Veld, R. in 't, E. Schaap, C. Termeer en M. van Twist (1991) *Autopoiesis and configuration theory: new approaches to societal steering*. Kluwer, Dordrecht
- Veldboer, L. (1996) *De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*. Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam
- Verbart, J. (2004) *Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling en verankering van inrichtingsprocessen in het Utrechtse stationsgebied*. Eburon, Delft
- Vereniging Deltametropool (2006) *Persbericht, 24 augustus 2006*. Zie: [www.deltametropool.nl](http://www.deltametropool.nl)

- Verhaak, W. (2006) Het Groene Hart: gemeentekas geeft doorslag. In: *Trouw*, 19 april 2006
- Voogd, H., en J. Woltjer (1995) Besluitvorming via onderhandelen: een oud gebruik in een nieuw perspectief. In: *Beleidsanalyse*, nr. 4
- Voogd, H., en J. Woltjer (1999) The communicative ideology in spatial planning: some critical reflections based on the Dutch experience. In: *Environment and Planning B*: 835-854
- VROM-raad (2001) *Kwaliteit in ontwikkeling*. VROM-raad, Den Haag
- VVO (2001) *Interactief beleid*. Vereniging Voor Overheidscommunicatie, Den Haag
- Wagenaar, H. (1997) Beleid als fictie: over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk. In: *Beleid en Maatschappij*, nr. 1: 7-20
- Wagenaar, H. (2006) Bureaucratic order and personal order: the narrative analysis of administrative practice. In: M. van den Brink en T. Metzke (red.) *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences*. Nethur, Utrecht
- Wagner P. (2001) Modernity: one or many? In: J.R. Blau (red.) *The Blackwell Companion to sociology*. Blackwell, Oxford: 30-42
- Weiss, R. (1994) *Learning from strangers. The art and method of qualitative interview studies*. Free Press, New York
- Wester, F. (2005) De methodeparagraaf in rapportages over kwalitatief onderzoek. In: *KWALON*, jg. 10, nr. 3: 8-14
- Weterings, R., en P.W. Tops (2002) Interactief en integraal. In: L. Verplancke, R. Engbersen, J.W. Duyvendak, E. Tonkens en K. van Vliet (red.) *Open deuren. Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*. NIZW/Verwey-Jonker Instituut, Utrecht: 59-66
- Wetherell, M. (2001) Themes in discourse research: the case of Diana. In: M. Wetherell, S. Taylor en S.J. Yates (red.) *Discourse theory and practice. A reader*. Sage, Londen: 14-28
- Wetherell, M., S. Taylor en S.J. Yates (2001) *Discourse theory and practice. A reader*. Sage, London
- Weyembergh, M. (1992) Het moderne tijdperk en de moderne wereld. In: J. de Visscher, M. van den Bossche en M. Weyembergh (red.) *Hannah Arendt en de moderniteit*. Kok Agora, Kampen
- Wijnen, G., W. Renes en P. Storm (1996) *Projectmatig werken*. Het Spectrum, Utrecht
- Wille, A. (2001) Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces. In: J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.) *Lokale interactieve beleidsvorming*. Lemma, Utrecht
- Woerkum, C.M.J. van (1997) *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten
- Woerkum, C.M.J. van, en M.N.C. Aarts (2002) *Wat maakt het verschil. Over de waarde van pluriformiteit in interactieve beleidsprocessen*. Innovatie Netwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag
- Wolfram, M. (2003) *Planning the integration of the High-Speed Train. A discourse analytical study in four European regions*. Städtebauliches Institut der Universität Stuttgart
- Woltjer, J. (2002) The 'Public Support Machine': notions of the function of participatory planning by Dutch infrastructure planners. In: *Planning Practice & Research*, jg. 17, nr. 4: 437-453
- Zwanikken, T. (2001) *Ruimte als voorraad? Ruimte voor variëteit! De consequenties van discourses rondom 'ruimte als voorraad' voor het rijks ruimtelijk beleid*. Katholieke Universiteit Nijmegen

## INDEX

- 4B-Consult 109
- A&P-beraad 108, 112
- A4 Midden-Delfland 240, 243, 246, 252
- Aarts, M.N.C. 105
- Abma, T.A. 7
- Achterhuis, H. 22, 58
- Adviesbureau de Beuk 105
- Adviesunit Resultaatgericht Beleid (ARB) 111
- Akkerman, T. 5, 10, 15, 119
- Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVVB) 239
- ANWB 87, 209, 238
- Arend, S.H. van der 3, 14, 28, 53, 104, 111, 189, 201
- Arendt, H. 49, 57, 58, 59, 60, 61, 64, 199, 262, 286
- Arnstein, de participatieladder van 11, 19, 50
- B&A groep 105
- Baeten, J. 10, 147, 189
- Bal, M. 31, 44, 73, 74, 76, 80
- Bekkering et al., T. 159, 170, 171, 188
- Bekkers, V.J.J.M. 104
- Berger, J. 42
- Berveling, J. 52, 111
- bestuurlijke vernieuwing 3, 87, 96, 101, 108, 121, 130, 141, 239
- bestuurskunde  
 en discoursanalyse 27, 28  
 en interactief beleid 91, 98, 103, 108, 111, 113, 136, 191, 304
- bewonersgroepen: *zie* participanten
- Biddle, B.J. 45, 46
- Blaug, R. 19, 56, 59, 60, 64
- Bock, B.B. 17, 52
- Boiten, E. 106
- Boonstra, W.J. 14, 57
- Borders to Cross 109
- Bos, W. 206, 208, 212, 213  
 de Bos-variant 206, 208, 211
- Bovens, M.A.P. 5, 112, 305
- Brink, M. van den 29
- Broekhans, B. 28, 30, 39, 103
- Bruijn et al., J.A. de 7, 13, 99, 119, 158, 161, 162, 171, 188, 193
- Bruijn, J.A. de 100
- Bureau Strategische Beleidsvorming 103, 105
- burgerinitiatief 119
- burgerparticipatie 1, 18, 19, 54, 228  
 inspraak 37, 52, 101, 207, 208, 245, 256, 257, 266  
 lobby 209, 211, 221, 223, 259, 261, 264, 265, 276  
 protest/actie 55, 59, 208, 221, 254, 256, 259, 268, 287  
 publiciteit 218, 232, 253, 256, 263, 268
- burgerschap, actief 2, 5, 16, 19, 49, 61, 64, 101, 119, 288
- Burr, V. 30, 70
- civil society 13, 19
- Coenen, F.J.H.M. 50, 104
- commissie Deetman 101
- commissie Duivesteijn: *zie* HSL-Zuid
- ConSept 247, 286
- context van bijeenkomsten 173, 300
- context van netwerken 176, 297
- context van processen 174, 298
- Convergentieconferentie 116
- Cooke, B. 20
- co-productie 101, 104
- Cornips, J. 50
- creatieven: *zie* interactief beleid: creatief perspectief op
- Cruikshank, B. 19, 50, 53, 55
- Czarniawska, B. 63, 69, 70, 71, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 82
- Davies, B. 42
- De fysica van samenwerking* 136
- Dean, M. 19, 53
- deliberatieve democratie 3, 15, 56, 60, 119
- Deltametropool, Vereniging 250, 280
- Derksen, W. 7
- Dijk, G. van 104
- Dijkink et al., G. 279, 280
- directe democratie 5, 15, 110, 305
- discours  
 als betekeniskader 28, 30, 36

- als taalgebruik 30, 31
- definitie 29
- en de macropolitiek van taal 30, 36-42, 46
- en de micropolitiek van taal 31-36, 46
- het concept 27
- sociale functies van taalgebruik 32
- discoursanalyse 27-46
  - en het concept rol 35, 43-46
  - hegemonie 36
  - in de bestuurskunde 27, 28
  - Q-sort analysis 28
- discursieve democratie 56
- discursieve ethiek 56
- draagvlak 1, 129, 133, 136, 189, 193, 304
- Drakeford, M. 88, 141
- Driessen, P.P.J. 12, 104
- Dryzek, J.S. 18, 56
- Duivesteijn, A. 205
- Duyvendak, W. 111
  
- Edelenbos, J. 5, 7, 10, 37, 50, 106, 111, 112, 119, 159, 160, 161, 163, 172, 302, 305
- Eeten, M. van 37, 41
- Enthoven, G.M.W. 10, 101, 106, 117, 135
- Eshuis, J. 70, 72, 105
- Esselbrugge, M. 23, 111, 243
  
- facilitators (*zie ook* procesmanagers)
  - faciliteerkoffer 184
  - kennisontwikkeling 185
  - legitimering 185
  - praktijkvorming 181
- Fairclough, N. 27, 29, 32
- Flyvbjerg, B. 19, 57
- Forester, J. 3
- Foucault, M. 29, 53, 55, 57, 60
- Frissen, P.H.A. 5, 305
  
- Glasbergen, P. 6, 12, 14, 53, 100, 104, 201
- Glastra, F. 14
- Godfroij, A.J.A. 8, 100, 101, 104
- Goffman, E. 31, 33, 42
- governance 18, 19, 54
- governmentality* 19, 53
- Graaf, T. de 118, 119
- Groene Hart Pact 225, 251, 272, 273, 298
- GRoep Interactieve Planvorming (GRIP) 111
- Grootveld, G. van 11, 98, 99
  
- Gunsteren, H.R. van 5, 12, 61, 101
  
- Habermas, J. 10, 56, 57, 60, 64
- Hajer, M.A. 5, 10, 28, 29, 35, 36, 39, 40, 42, 50, 55, 78, 111, 119
- Halliday, M.A.K. 32
- Harré, R. 42
- Hartman, I. 3, 14, 50, 51, 52, 119, 135, 302
- Healey, P. 18
- Heijden, G.M.A. van der 5, 15, 88, 112, 119, 139, 304
- Hendriks, F. 5, 11, 15, 49, 51, 112
- Heuvelhof, E.F. ten 100, 189
- Hickling, A. 10, 99
- Hilhorst, P. 14, 51, 53, 118, 178
- Hisschemöller, M. 175
- Hoed, P. den 5
- Hoekema, A.J. 15
- Hoeksche Waard 260, 271
- hogesnelheidslijn-zuid (HSL-Zuid) 205-212
  - Bos-variant 206, 208, 211
  - de gekkekoeientunnel 212
  - en Landelijk Platform
    - Hogesnelheidstrein 209
  - en bewonersgroepen 257
  - en brede maatschappelijke coalitie 209, 211, 230
  - en Landelijk Platform
    - Hogesnelheidstrein 207, 217
    - het machtswoord van Kok 212, 252
- Hoppe, R. 39
- Horlings, I. 17
- Hufen, J.A.M. 100
  
- IBIS, project 10, 98
- ICT in bestuur en beleid 110
- identificeren 35, 43, 68, 69, 76, 93, 97, 123, 134, 200
- InAxis 119
- Infodrome 119
- Infralab 103, 105, 120
- Infraplan 103, 105
- ingenieurs: *zie* participanten
- institutionaliseren 37, 39
  - van beroepen: *zie* professionalisering
  - van interactief beleid 145
- institutioneel ontwerpen 11, 160
- Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (IMI) 87, 105

## Instituut voor Publiek en Politiek (IPP)

105, 119

## Integraal Ontwikkelingsplan Delft-Schiedam (IODS) 240, 243, 246

## interactief beleid

als democratische vernieuwing 4-9, 49-65, 101, 102, 108, 290, 304, 306

als draagvlakmachine 14, 51, 291, 307

als instrument 21, 51, 99, 102, 118, 290, 306

creatief perspectief op 129, 130, 136, 137, 302

de democratische belofte van 2, 4, 16, 19, 49-65, 101, 301

de institutionalisering van 145-198

de manifestatie van 199-268

de opkomst van 1, 88, 97

de structuratie van 68, 87-143

## definitie 2

en bestuurskunde 91, 98, 103, 108, 111, 113, 136, 191, 304

en de representatieve democratie 5, 11, 52, 112, 113, 114, 117, 304

en de rol van burgers 114, 131, 135

en de rol van participanten 1, 3, 199

en de rol van politici 5, 15, 112, 113, 114, 128, 139

en macht 2, 14, 16-19, 22, 49-65, 137, 203, 289, 293, 295, 302, 303

en magie 81, 129

en procesmanagement 158, 160

en rolverandering 4-9, 20, 21, 45, 114, 288-292, 301-304

het (standaard) verhaal van 1, 98, 107

het politieke project van 19, 45, 147, 288-292

kritische verhalen over 18, 143, 290, 295, 303, 306

normatieve verhalen over 10, 141, 228, 306

optimistische verhalen over 12, 141, 228, 306

pessimistische verhalen over 13, 142, 228, 306

rationeel perspectief op 129, 136, 137

reïficatie van het begrip 115, 121

*International Association of Facilitators (IAF)* 167, 313, 330interpersoonlijke betekenis: *zie* identificeren

Jansen, H., 73, 75, 83

Jong, M. de, 111

Jong, W.M. de, 6, 7

Kalk, E., 1, 7, 10, 50, 101

Kamer van Koophandel (KvK), 209, 211, 251, 274

KennisNetwerk Interactieve Planvorming (KNIP), 111

Kensen, S., 111

Kessens, H., 1

Kickert, W.J.M., 100, 111

Klijn, E.H., 6, 13, 100, 111, 140, 160, 172

Klinkers, L., 13, 105, 106, 117, 146, 170

Kooiman, J., 13, 98, 100, 102

Koppenjan, J.F.M., 111

Kothari, U., 20

Kristallisatie 21, 109, 136

Krouwel, A., 6, 11, 15

Kuypers, P., 104

Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), 209, 251

Landelijk Platform Hogesnelheidstrein, 207, 209, 217

Larson, M.S., 150, 155

Lasswell, H.D., 23

Leeuwis, C., 111

Lelieveldt, H., 52

Leroy, P., 13, 104

Luckmann, J., 42

maakbaarheid, 13, 14, 53, 54, 59, 122, 291, 303

maatschappelijke organisaties: *zie* participanten: usual suspects

Macaulay, R., 27, 77, 78

Machiavelli, N., 22, 115

macht, 34, 49-65, 131, 240

en interactief beleid, 14, 16-19, 22, 137, 203, 288-303

en pleitbezorgers, 94, 116, 134

en procesmanagement, 180, 188, 194, 195, 196, 292-301

en professionalisering, 155

machtsvrijheid, 10, 55-57, 64

plurale macht, 57-61, 199, 283, 286, 288, 297

schaarse macht, 50-53, 298

stromende macht, 53-55, 277, 284, 298



- van participanten 253, 256, 265, 275, 277, 279, 283, 286, 288, 292-301, 306
- manifesteren 37, 41, 46, 200
- Mead, G.H. 42
- Meegeren, P. van 111
- Metaplan 167, 183
- Metze, T. 29
- Meuleman, L. 6, 23, 103, 305
- Michels, A.M.B. 305
- Middelaar, L. van 53, 55
- Milieudefensie, Vereniging 225, 267-269, 275, 282
  - campagne 'Trek de groene grens' 268
  - en bewonersgroepen 270
- minister voor Bestuurlijke Vernieuwing 116, 119, 121
- ministerie van Binnenlandse Zaken 109
- ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) 109
- ministerie van V&W en de HSL-Zuid 207
  - Infralab 103, 105
  - Infraplan 103, 105
  - Wegverlichting 109, 334
- ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) 88, 107, 109, 120, 136, 182, 206, 245
- ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) 103, 105, 109, 243, 263
- ministerie van VROM en de HSL-Zuid 211
  - IBIS 10, 98
  - Pegasus 103, 105, 108
- Mok, A.L. 147, 149
- Molder, H. te 27, 35
- Monchy, C.J. de 173
- Monnikhof, R. 5, 10, 37, 50, 106, 111, 112, 305
- Monster, J. 14, 51, 118
- Motie Willems 106
  - 10 jaar Motie Willems 110, 115, 117, 128
- Mulder, G.V.A. 6, 7
- narratieve analyse
  - interpretatief thema 80, 83, 84, 141, 281
- narratieve methode
  - analyseren 75, 78, 81
  - data 67, 156
  - interpreteren 74, 81
  - interviewen 68, 69, 90, 157, 203
  - observeren 68, 75, 90, 317
  - plotconstructie 79, 81, 202
  - selectie van respondenten 72, 156, 201, 317
  - spreekstijlen 203, 281
  - verslaglegging 81, 82
- Natuurmonumenten, Vereniging 209, 239, 244, 246, 251, 258
- Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, Vereniging van (NEPROM) 231, 251, 272
- Nelissen, N.J.M. 104
- NeoLab 109, 138
- netwerkanalyse 188, 298
- netwerkmanagement 100, 104
- netwerksturing 104
- Newman, J. 3, 19, 50
- nimby 221, 255, 299
- Noordegraaf, M. 47, 160, 163
- Norder, M. 118, 240
- onderzoeksopzet
  - conceptueel onderzoeksmodel 47
  - deelvragen 47
  - doelstelling 2
  - probleemstelling 23
- ontwikkelingsplanologie 119, 238, 243, 250, 271, 282, 293
- paradox of empowerment 51
- participanten 2, 3, 7, 17, 137, 199, 212, 291, 294, 298
  - als stakeholders en powerholders 137, 196, 302
  - bewonersgroepen 217, 245, 255, 276
  - en professionaliteit 242
  - de overheid als participant 7, 240, 278
  - en macht 253, 256, 265, 275, 277, 279, 283, 286, 288, 292-301
  - en rolconflict 217, 221, 226
  - ingenieurs 213, 245, 276
  - usual suspects 223, 247, 277
    - en professionaliteit 224, 225, 230, 235, 236, 247, 254, 292
  - verhalen van 202, 279-286
- participatieladder 11, 19, 50
- participatieparadox 52, 137, 213
- Pegasus, projectbureau 103, 105, 108
- Peppel, R. van de 52, 147

- Pestman, P.K. 28, 30, 111
- Pijnenburg, B. 28, 29, 30, 36
- Plan Norder: *zie* IODS
- pleitbezorgers 2, 5, 8, 87-143
  - als vernieuwers 93, 95, 96, 101, 113, 122, 134
  - bescheiden wereldverbeteraars 125, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 137
  - 'De Procesmetselaars' 88, 108, 109, 113
  - en bestuurskundigen 98-104, 107, 111, 114, 115, 126, 136, 143
  - en macht 94, 116, 134
  - maatschappijfilosofen 126, 127, 128, 129, 132, 133, 136, 137, 141, 143
  - oliemannetjes 125, 127, 129, 131, 133, 137
  - posities van 87, 94-96
  - verkenner 126, 127, 129, 132, 142
- Ploeg, J.D. van der 105
- polderbranding 259, 260
- poldercompetitie 264, 268, 271, 282
- Potter, J. 27, 30, 31, 83
- procesmanagement 3, 7, 114, 119, 131, 157, 158, 292, 295
  - actief 170, 173
  - en de Voorscheider 189
  - en interactief beleid 120, 133, 158, 160
  - en macht 180, 188, 194, 195, 196, 292-301
  - en procesontwerp 171
  - en stakeholderanalyse 188
  - passief 170
  - procesarchitectuur 162, 165
  - specialisatie in subdisciplines 162
  - wyberen (divergentie en convergentie) 171
- procesmanagers 2, 7, 11, 133, 291, 294
  - de rol van 1, 145
  - definitie 161
  - en neutraliteit 9, 137, 185, 193, 298
  - en participanten 181, 187, 195, 196, 292-301
  - facilitators 166, 169, 173, 180, 300
  - kennisontwikkeling 166, 191
  - legitimering 192
  - praktijkvorming 187
  - professionalisering van 147, 179, 186, 197, 292
  - soorten procesmanagers 197
  - souffleurs 175, 194
  - procesmatige blik 60, 136, 140, 226, 228, 231, 233, 235, 274, 277, 281, 282, 293
  - procesmetselaars: *zie* pleitbezorgers
  - professionalisering 145
    - beroepsorganisaties 151, 167
    - definitie 150
    - definitie (van Mok) 148
    - en macht 155
    - kennisontwikkeling 151, 153, 185, 191
    - legitimering 151, 154, 185, 192
    - praktijkvorming 151, 153, 181, 187
    - theoretische benaderingen van 149
    - van participerende bewoners 242
    - van procesmanagers 179
    - van usual suspects 224, 225, 230, 235, 236, 247, 254, 292
  - professioneel project 150
  - Project Mainport Rotterdam (PMR) 246
  - project Polder Schieveen 233, 246
  - project Randstadrail 245
  - project RijnGouwewijn 245
  - project Rijnlandroute 237
  - project Transformatievisie Oude Rijnzone 243, 246, 265, 269, 273
  - project Zuidplaspolder 240, 242, 245
  - projectmanagement 133, 165, 166, 169, 192
  - Pröpper, I.M.A.M. 1, 5, 8, 10, 105, 106, 115
  - provincie Zuid-Holland 243
  - Prummel, M.T. 52, 147
  - publiek domein: *zie* publieke sfeer
  - publieke sfeer 55-65, 145, 205, 247, 288, 292
  - Raad voor het openbaar bestuur (Rob) 112, 305, 333
  - rationelen: *zie* interactief beleid: rationeel perspectief op referendum 110
  - reïficatie (*zie ook* interactief beleid: reïficatie van het begrip) 40, 62
  - Rein, M. 28, 38
  - relationele betekenis: *zie* identificeren
  - Renting, H. 105
  - representatieve betekenis: *zie* representeren
  - representeren 34, 68, 69, 76, 79, 80, 97, 111, 123, 200, 305
  - Riet, O. van de 111
  - Rijk, M. de 51, 254, 302
  - Rijkswaterstaat 107, 111, 120

- Rijksweg 19: *zie* A4 Midden-Delfland
- Ringeling, A.B. 100, 104
- rol 45
- definitie 45
  - en discoursanalyse 35, 44
  - theoretische benaderingen van het concept 42, 43
- Roobeek, A.J.M. 5, 101, 104
- Rooij, A. de 10, 101, 106, 108, 112, 128
- De fysica van samenwerking* 136
  - en 'De Procesmetselaars' 88
  - Infralab 103
- Rooy, P.T.J.C. van 106
- Samen, Anders, Beter* 238, 243
- Samenwerkende ProcesAdviseurs (SPA) 111
- Schedler, P. 14
- Schlemmerberaad 108
- Schön, D.A. 28, 38
- Schrijver, J. 5, 14, 51, 112, 118, 304
- Schulz von Thun, F. 32
- Scott, W.R. 39, 145, 153
- sociale bewegingen
- definitie 90
  - resource mobilization approach* (hulpbronbenadering) 96
  - political opportunity structure* 89, 96, 97, 103, 121
  - sociaal constructivistische benadering 89
  - sociaal psychologische benadering 88, 92
- Soeterbroek, F. 8, 106
- souffleurs 173, 175
- professionalisering van 194
- SPIJS 111, 167
- Staatsbosbeheer 251, 258
- stakeholderanalyse 188, 298
- Steekelenburg, A. 244, 250
- Steenbeek, D.A. 5, 106
- STeunpunt Interactieve Planvorming (STIP) 111
- Stichting Natuur en Milieu (SNM) 87, 209
- Stichting Stop RW19 244, 268
- Stokkom, B. van 3, 9, 10, 14, 50, 52
- strategische keuzebenadering 10
- structureren 37, 38, 46
- Tatenhove, J. van 12, 13, 104, 111
- Taylor, M. 51
- Teisman, G.R. 12, 112, 119, 140, 160, 164, 171, 172, 175
- tekstualiseren 33, 46, 68, 69, 77, 97, 200
- tekstuele betekenis: *zie* tekstualiseren
- Termeer, C.J.A.M. 7, 13, 38, 100, 104, 119, 158, 160, 161, 163, 170, 173, 187, 194
- Terpstra, M. 14, 53
- Thorstendahl, R. 149
- Tijdelijk Overlegplatform Schiphol (TOPS) 242
- Tilly, C. 30, 35, 43, 44, 62, 70, 75, 78, 88, 89
- Tom, T. 106
- Tonkens, E. 119
- Tops, P.W. 5, 11, 15, 49, 51, 101, 103, 112, 117
- transparantie 241, 282
- Twist, M.J.W. van 9, 16, 34, 119, 158
- usual suspects: *zie* participanten
- Veld, R.J. in 't 7, 100, 104, 178
- Veldboer, L. 1, 106
- Verbart, J. 160, 171, 187
- Vereniging voor Bestuurskunde (VB) 119, 168
- Vereniging Voor Overheidscommunicatie (VVO) 159
- Verhaak, W. 269
- verhalen
- interpretatieve principes 77, 82
  - verhalen (*zie ook* narratieve analyse) 9, 69
  - en plurale macht 62
  - het standaard verhaal van interactief beleid 1
  - kritisch verhaal over interactief beleid 290, 295, 303
  - kritische verhalen 18-23
  - normatieve verhalen 10-12
  - optimistische verhalen 12, 13
  - pessimistische verhalen 13-15
  - plot 9, 63
  - van participanten 281, 284, 285
  - plot 76
- Verkenning Ruimtetekort Rotterdam Mainport (VERM) 242, 246
- VNO-NCW 87, 237, 239
- Voogd, H. 14, 104
- Voorscheider, de 189

- Wagenaar, H. 5, 31, 119  
Weggeman, J. 111  
Wegverlichting 109, 334  
Weiss, R. 69, 70, 71  
wet van de selectieve participatie: *zie*  
    participatieparadox  
Wetherell, M. 27, 43  
Wille, A. 10, 50, 52  
Winsemius, P. 117  
win-winoplossing 13, 215, 299
- Woerkum, C.M.J. van 105, 111, 159, 171,  
    180, 301  
Woltjer, J. 11, 14, 51, 104
- XPIN 108, 109, 115, 117, 119
- zelfsturing 104  
Zuid-Hollandse Milieufederatie (ZHM)  
    207, 209, 239, 242, 244, 245, 251, 268,  
    287, 334  
Zwanikken, T. 28