

Sportbeleid & Sportmanagement
USBO
Augustus 2012

Interactief Wageningen

Een kwalitatief onderzoek naar de inzet van interactieve (sport)beleidsvorming door de gemeente Wageningen en de receptie van beleid door sportverenigingen.

Lilian Bouvy
Begeleidend docent USBO: Michel van Slobbe

1 Inhoud

Voorwoord	4
I. Inleiding	5
1 Aanleiding	6
2 Maatschappelijke en bestuurlijke context	8
2.2 Civil Society & terugtrekkende overheid	8
2.3 Sport als middel	9
2.4 Interactieve beleidsvorming	10
3 Doelstelling	10
4 Onderzoeksvraag	12
II. Theoretisch kader	13
1 Beleid	13
1.1 Sturing door beleid	13
2 De sportvereniging	14
2.1 De sportvereniging als beleidsinstrument	15
3 Interactieve beleidsvorming	16
3.1 Waarom interactieve beleidsvorming?	17
4 Draagvlak	19
4.1 Elementen van draagvlak	20
4.2 Belang van het proces op het ontstaan van draagvlak	21
4.2.1 Inrichting van het proces	21
4.2.2 Participatieladder	22
4.3 Perspectieven op draagvlak	25
4.4 Samenvattend	26
5 Beleidsverandering en weerstand	28
5.1 Beleidsverandering	28
5.2 Weerstand	29
5.3 Oorzaken van weerstand	30
5.4 Omgaan met weerstand	32
III. Onderzoeksmethode	34
1 Sociaal wetenschappelijk perspectief	34
1.1 Perspectief van de onderzoeker	34
2 Onderzoeksmethode	36
2.1 Onderzoeksperspectief	37

3	Dataverzameling.....	38
4	Analyse	38
5	Onderzoekspopulatie	39
6	Reikwijdte van het onderzoek.....	39
IV.	Tussen gemeente en sportverenigingen	40
1	“Dus als je het doet zonder de verenigingen, krijg je al sowieso je uitvoering niet tot stand”	40
2	“We willen weer meer burgerparticipatie”	41
3	“Daar kwam die weerstand in eerste instantie vandaan”	42
4	“Jullie doen dit voor je werk, maar wij doen dit allemaal 's avonds ernaast”	47
5	Samenvattend	48
V.	Conclusie	50
1	Oorzaken van weerstand.....	50
2	De inzet van interactieve beleidsvorming.....	50
3	Ontvangst	51
4	Beantwoording van de hoofdvraag.....	51
5	Aanbeveling.....	52
	Tussen theorie en praktijk.....	52
5.1	Loslaten	52
5.2	Interne organisatie	52
5.3	Vertrouwen in gemeente	53
5.4	Vertrouwen in haalbaarheid van uitvoering	53
5.5	Inzicht in de sportvereniging als partner/verenigingen als uitvoerder van beleid??.....	53
5.6	Samenwerkingspartner	54
5.7	Tot slot.....	54
VI.	Referenties	56

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek ter afronding van de masteropleiding Sportbeleid en Sportmanagement. Deze pagina zou ik willen wijden aan de mensen die het tot stand komen van deze scriptie mogelijk hebben gemaakt.

Allereerst gaat mijn dank uit naar mijn lieve ouders. Zonder jullie steun en vertrouwen had ik aan deze tweede opleiding niet eens kunnen beginnen. Bedankt, jullie zijn geweldig!

Geert, jij hebt met mij vele malen van gedachten gewisseld en hebt mij er steeds weer van overtuigd dat ik dit kon. Ontzettend bedankt voor je geduld en bereidheid tot meedenken.

Natuurlijk wil *alle* collega's Team Beleid Samenleving van de gemeente Wageningen ontzettend bedanken voor de fijne werksfeer, de collegialiteit en het altijd bieden van een luisterend oor. Ik doe jullie geen recht aan door jullie niet allemaal bij naam te noemen, maar mijn dank is niet minder groot! In het bijzonder wil ik Rudy de Jager bedanken. Rudy, je hebt met veel geduld, humor en interesse dit proces vanaf het begin gevolgd en je hebt mij veelvuldig bijgestaan met advies. Bedankt voor al je tijd en geduld! Ook wil ik Paul-Peter Lindner bedanken. Mijn avontuur bij de gemeente Wageningen begon in mei 2011 toen ik op zoek was naar een stageplek en jij hebt mij aangenomen. Bedankt voor het in mij gestelde vertrouwen!

Alle respondenten verdienen ook een woord van dank. Ook jullie doe ik geen recht aan door jullie niet bij naam te noemen. Bedankt voor het hartelijke ontvangst en voor jullie medewerking aan dit onderzoek.

Als begeleider van de USBO heeft Michel van Slobbe heel wat uren met mij doorgebracht om te praten en te denken over dit onderzoek. Michel, bedankt voor je tijd en advies.

Ook wil ik hier collega Ruud en mijn lieve schoonzus Femke bedanken. De oneindig vele spelletjes Wordfeud met jullie hebben voor de (brood)nodige afleiding gezorgd tijdens het typen!

Dan rest mij alleen nog jullie veel leesplezier te wensen!

Lilian Bouvy

I. Inleiding

Dit onderzoek gaat over de wijze waarop de gemeente Wageningen het concept interactieve beleidsvorming heeft ingezet om tot nieuw sportbeleid en de uitvoering ervan te komen. In dit onderzoek wordt tevens aandacht besteed aan de manier waarop de sportverenigingen, die gebruik maken van Multi Functioneel Complex De Vlinder, de inzet van interactieve beleidsvorming ontvangen. De sportverenigingen zijn niet langer afnemers van het sportbeleid, maar zullen in het nieuwe sportbeleid een andere rol gaan vervullen, namelijk die van uitvoerder van beleid.

Het onderwerp van dit onderzoek is in de loop van de tijd een aantal malen veranderd, vanwege ontwikkelingen in het interactieve beleidsvormingsproces. In mei 2011 ben ik mijn stage begonnen bij de gemeente Wageningen. Ik viel daar met mijn neus in de boter, want de gemeente was net begonnen met de 'Herijking van het sportbeleid'. De huidige sportnota liep af en de gemeente werd geconfronteerd met bezuinigingen. Het herijkingsproces is op interactieve wijze ingezet. Het herijkingsproces hield in dat drie interactieve bijeenkomsten werden georganiseerd. Het doel van de eerste bijeenkomst van 11 mei 2011 was bij de afnemers van het sportbeleid, de sportverenigingen, te rade te gaan wat zij zouden willen voor de sport in Wageningen. In de tweede bijeenkomst van 22 juni is ingegaan op de hoevraag. Welke keuzes moeten dan gemaakt worden? Dit werd gedaan aan de hand van stellingen en discussiepunten. Tijdens de derde bijeenkomst van 1 september is nog van gedachten gewisseld met de sportverenigingen, keuzes voor het beleidsplan werden niet meer gemaakt. Na de drie bijeenkomsten zijn ook enkele overleggen georganiseerd tussen de gemeente en de daarin geïnteresseerde sportverenigingen.

Tijdens de tweede bijeenkomst werd door de gemeente het idee gepresenteerd van het beheren van de sporthallen door de sportverenigingen. Later werd dit als een keuze opgenomen in het conceptbeleidsplan. Er waren twee keuzemogelijkheden. Keuze 1: de bezuiniging wordt gehaald door het verhogen van de tarieven van zaalhuur. Dat betekent bijna een verdubbeling van de tarieven, maar verder blijft alles zoals het is. Keuze 2: de gebruikers van de sporthallen gaan de sporthallen zelf beheren en exploiteren. Bezuinigd wordt dan op de dure exploitant en beheerder.

Gedurende het interactieve beleidsvormingsproces is door de betrokken sportverenigingen weerstand geuit. Dit heeft mij geïnspireerd te gaan uitzoeken waar de weerstand vandaan komt. Welke aspecten hebben weerstand veroorzaakt, waarom en welke gevolgen heeft dit voor het beleidsproces? In dit onderzoek wordt geprobeerd daar inzicht in te verkrijgen.

1 Aanleiding

In februari 2011 is de gemeente Wageningen begonnen met het project 'Herijking Sportbeleid'. De aanleiding hiervoor was het eindigen van de termijn van het Actieplan Sport en Bewegen. Daardoor ontstond behoefte aan een nieuw beleidsplan sport. Tegelijkertijd werd de gemeente Wageningen, net zoals vele andere gemeenten in Nederland, geconfronteerd met bezuinigingen. Begin 2011 werd bekend dat een gedeelte van de door het Rijk opgelegde bezuinigingen ook ten laste zou gaan komen van het sportbudget. De hoogte van het te bezuinigen bedrag was op het moment dat gestart werd met de herijking nog niet bekend.

Het saldo van inkomsten en uitgaven voor sportbeleid in Wageningen bedraagt € 2.668.771,- (Begroting 2012-2015). Op 21 juni 2011 is definitief besloten dat het gaat om een structurele bezuiniging van € 455.000,- per jaar vanaf 2014 en verder. In 2013 moet al een bedrag van € 445.000,- bezuinigd worden en in 2012 een bedrag van € 165.000,-. Een bedrag van € 90.000,- is reeds gerealiseerd door een nieuwe beheer- en exploitatieovereenkomst bij De Vlinder per 1 januari 2011 tot en met 31 december 2012.

Op 6 februari 2012 is door de gemeenteraad het nieuwe beleidsplan sport vastgesteld.¹ In het nieuwe sportbeleid zijn twee bezuinigingsscenario's opgenomen. In scenario 1 gaat door de sportverenigingen een fors hoger tarief betaald worden voor de gemeentelijke sporthallen. Het oude tarief bedroeg € 29,- per uur voor een sporthal, het nieuwe tarief bedraagt € 58,- per uur. In dit scenario wordt door de gemeente vanaf 2013 een bezuiniging van € 457.500,- per jaar gerealiseerd. In scenario 2 gaan de sportverenigingen het beheer en exploitatie van de sporthallen op zich nemen. Vanaf 2013 wil de gemeente daarmee een hoger bedrag bezuinigen van € 481.500,- per jaar (Wageningen, Beleidsplan sport, 2012). De bezuinigingsdoelstelling is niet interactief tot stand gekomen.

De gemeente heeft ervoor gekozen de herijking van het sportbeleid op een interactieve wijze vorm te geven, binnen de kaderstelling van de gemeentelijke 'visie op mens en maatschappij' met daarin opgenomen de centrale missie 'Samen maken we de stad'. De visie is gebaseerd op het collegeprogramma van de gemeente Wageningen en is dus niet interactief tot stand gekomen. De visie wordt gebruikt als kapstok voor nieuw te ontwikkelen (sociaal) beleid in de gemeente (Wageningen, Visie op mens en maatschappij, 2011).

Deze visie houdt in dat:

- elk mens zichzelf kan zijn in Wageningen;
- elke inwoner van Wageningen zoveel mogelijk haar of zijn eigen leven kan inrichten;
- elke Wageninge zelf de kansen moet kunnen pakken;

¹ www.wageningen.nl

- de inwoners het beste zelf in staat zijn oplossingen te bedenken voor de eventuele problemen in hun directe leefomgeving die zich voordoen;
- alle inwoners samen de unieke stad Wageningen vormen.

In deze visie staat sociale duurzaamheid voorop. Sociale duurzaamheid gaat over het maken en onderhouden van de sociale verhoudingen die de gemeenschap toekomstbestendig maken. Men spreekt over een samenleving, waarbij alle mensen nu en in de toekomst kunnen meedoen en niemand buitengesloten wordt. Een veerkrachtige samenleving met saamhorigheid en solidariteit. De zelfredzaamheid en het naar vermogen zelf regie voeren vindt de gemeente Wageningen een belangrijke waarde. De gemeente gaat uit van de eigen kracht van de burgers, alleen en samen. De gemeentelijke visie heeft de centrale missie 'Samen maken we de stad'. De gemeente Wageningen wil een samenleving zijn waar alle inwoners uniek en mondig zijn en meedoen met de samenleving, waar kwetsbare inwoners ondersteund worden in het ontwikkelen van hun talenten en daarmee in het meedoen en waar inwoners zich verantwoordelijk voelen voor zichzelf, de mensen die zij kennen en de overige inwoners van de stad. Hieruit spreekt een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de stad.

De maatschappelijke ontwikkeling dat sport steeds vaker als middel wordt ingezet in plaats van dat sport als op zichzelf staand doel wordt gezien (Boessenkool, 2011), past bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de stad. De gemeente Wageningen wil sport inzetten als middel om daarmee te bereiken dat bijvoorbeeld ouderen langer vitaal blijven.

Samenvattend waren het verstrijken van de termijn van de oude beleidsnota en de (aanstaande) bezuiniging op sport reden tot herijking van het sportbeleid. De centrale missie 'samen maken we de stad' heeft ertoe geleid dat de herijking van het sportbeleid op een interactieve manier is vormgegeven.

2 Maatschappelijke en bestuurlijke context

Om meer inzicht te kunnen verkrijgen in het belang van dit onderzoek, wordt eerst belicht binnen welke context en vraagstukken de situatie zich afspeelt.

2.2 Civil Society & terugtrekkende overheid

Een belangrijke bestuurlijke ontwikkeling die van grote invloed is op de context waarbinnen dit onderzoek zich afspeelt, is het gegeven dat de overheid bepaalde taken en bevoegdheden steeds vaker aan gemeenten toekent. Dit wordt ook wel decentralisatie genoemd of 'het terugtrekken van de overheid'. Doordat er bezuinigd wordt, komt er minder geld ter beschikking voor gemeenten vanuit het Gemeentefonds (Ministerie van Binnenlandse Zaken), met als gevolg dat steeds vaker een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de Nederlandse bevolking. De druk op het maatschappelijk middenveld wordt hierdoor vergroot. Er wordt vanuit de staat meer druk gelegd op het vermogen van het maatschappelijk middenveld om deze beweging van de terugtrekkende overheid op te vangen.

Het maatschappelijk middenveld wordt in de literatuur ook wel de Civil Society genoemd. Het principe van de Civil Society is dat de samenleving, zoals die vormgegeven is in de Westerse samenleving, naast overheid, markt en individuele burgers, ook bestaat uit verscheidene organisaties en verenigingen van burgers. De Civil Society wordt door Edwards beschreven als "sociale mechanismen in vrijwillige actie, discussie en overeenstemming" (Edwards, 2010). Doordat de sociale mechanismen voortdurend in relatie staan tot de markt en tot de staat, vormen zij samen de samenleving zoals we die kennen. Wanneer de Civil Society sterk genoeg is, brengt ze sociaal kapitaal, politieke en economische stabiliteit, vertrouwen in de samenleving, democratie, burgerbetrokkenheid, burgerparticipatie en publieke opinievorming met zich mee (Edwards, 2010). Door zich terug te trekken, ondersteunt de overheid de Civil Society, er wordt immers meer verantwoordelijk toegekend aan het maatschappelijk middenveld. De overheid houdt echter wel een spreekwoordelijke vinger in de pap door het maatschappelijk middenveld te steunen middels bijvoorbeeld subsidies, waaraan regels en prestaties zijn verbonden. Dit levert een paradoxale situatie op. Aan de ene kant trekt de overheid zich terug en krijgt het maatschappelijk middenveld de vrijheid om invulling te geven aan sport. Aan de andere kant houdt de overheid een vinger in de pap door regels te stellen, zoals bijvoorbeeld het nadrukkelijk benoemen van het maatschappelijk belang van sport met daarbij behorende (subsidie)voorwaarden en de bezuinigingen. De Civil Society wordt op deze manier ondergraven.

Doordat de overheid zich terugtrekt, hebben gemeenten met de bezuinigingen een organisatorische uitdaging aan te gaan, want hoe gaan zij invulling geven aan de toenemende maatschappelijke rol van sport, terwijl zij tegelijkertijd, onder andere op sport, moeten bezuinigen? Gemeenten moeten daarom weloverwogen beslissingen nemen ten aanzien van bezuinigingen in het sportbeleid. Zoals voormalig staatssecretaris mevr. Bussemaker het zegt:

“Ik doe een dringend beroep op gemeenten om niet zomaar op alle sportactiviteiten te bezuinigen. Maak bewuste keuzes, zodat de sportverenigingen hun belangrijke rol voor de lokale samenleving kunnen blijven spelen!”²

In de gemeente Wageningen wordt in het nieuwe sportbeleidsplan sport als middel in plaats van sport als doel ingezet. Op deze maatschappelijke ontwikkeling wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan. De sportverenigingen krijgen een grote verantwoordelijkheid in de uitvoering van het sportbeleid en daarmee verandert hun maatschappelijke positie binnen de samenleving. Van een sportvereniging, met als primaire doelstelling de beoefening van sport, veranderen de binnensportverenigingen naar beheerder en/of exploitant van binnensportaccommodaties. Het idee dat burgers zich verantwoordelijk moeten voelen voor zichzelf en voor de stad uit de Visie op Mens en Maatschappij van de gemeente Wageningen lijkt aan te sluiten bij de bovengenoemde maatschappelijke ontwikkeling van terugtrekkende overheid. De vraag is echter of de sportverenigingen deze nieuwe rol wel kunnen en/of willen invullen?

2.3 Sport als middel

Zoals in bovenstaande paragraaf al kort aangehaald is, is het publieke belang van sport aan verandering onderhevig (Boessenkool, 2011). In deze paragraaf wordt verder ingegaan op deze maatschappelijke ontwikkeling. Het publieke belang van sport wordt in deze paragraaf op twee niveaus uiteengezet. Als eerste zal het belang van sport in Nederland worden besproken. Vervolgens zal het belang van sport in Wageningen aan de orde komen.

Het belang van sport wordt op bestuurlijk niveau onderschreven. In de Beleidsbrief sport “Sport en Bewegen in Olympisch Perspectief” (VWS, 2011) beschrijft de demissionair minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de visie op sport en bewegen, dat het kabinet veel waarde hecht aan sport en bewegen. Sport en bewegen vormen de basis voor een gezonde en actieve leefstijl. Het kabinet haakt in op een aantal maatschappelijke problemen, waarvoor sport en bewegen een oplossing zou kunnen zijn.

In Nederland voldoet op dit moment minder dan de helft van de jeugd, tussen de 4 en 18 jaar, aan de beweegnorm.³ Een gevolg hiervan is dat, naast volwassenen, ook veel jongeren kampen met overgewicht. Uit onderzoek is gebleken dat sporten op jonge leeftijd de kans vergroot dat op latere leeftijd ook nog actief aan sport deelgenomen wordt (Breedveld & Tiessen-Raaphorst, 2006). Niet alleen voor jongeren, maar ook voor ouderen heeft sportdeelname positieve effecten. Sporten heeft een gunstig effect op de sociale participatie van ouderen en het helpt depressies en isolement tegengaan. Het huidige kabinet wil dus positieve maatschappelijke effecten behalen door het inzetten van sport. Sport en bewegen

² <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2010/01/21/busse-maker-bezuinig-niet-zomaar-op-sport.html>

³ Dagelijks een uur matig intensieve lichamelijke activiteit, waarbij de activiteiten minimaal twee maal per week gericht zijn op het verbeteren of handhaven van lichamelijke fitheid (NISB).

zijn geen doel op zichzelf, maar vormen een middel om o.a. overgewicht, depressies en isolement tegen te gaan.

De gemeente Wageningen onderschrijft in haar nieuwe sportbeleid ook het belang van sport voor de maatschappij. In het beleidsplan beschrijft de gemeente sport niet alleen als op zichzelf staand doel te zien, maar mede als een belangrijk middel om maatschappelijke effecten te resulteren. "Sport als middel draagt bij aan een goede lichamelijke en geestelijke gezondheid, zelfredzaamheid en deelname aan de gemeenschap. Zowel sport als doel als sport als middel zijn daarom belangrijk voor de Wageningse gemeenschap" (Wageningen, Wageningen sport!, 2011). De gemeente Wageningen organiseert haar sportbeleid zodanig, dat het aansluit op de doelstellingen die op bestuurlijk niveau worden beschreven, welke door de overheid gebaseerd zijn op maatschappelijke problemen. Sport is voor de gemeente Wageningen dus een beleidsterrein dat volop aan verandering onderhevig is. Niet alleen vanuit bestuurlijk oogpunt, maar ook vanuit organisatorisch oogpunt bezien, krijgt de gemeente Wageningen met veranderingen te maken op sportgebied.

2.4 Interactieve beleidsvorming

Steeds vaker wordt het concept interactieve beleidsvorming gebruikt om beleid vorm te geven (Graaf, 2007). Met name gemeenten verwachten dat wanneer burgers en belanghebbenden tijdig in het proces worden meegenomen, meer draagvlak zal ontstaan voor het beleid. Bij lokale overheden, zoals gemeenten, is de afstand tussen burger en overheid het minst groot. Daarom wordt vooral door gemeenten veel geëxperimenteerd met interactieve beleidsvorming (Graaf, 2007).

In Wageningen is in het collegeakkoord de centrale missie 'samen maken we de stad' opgenomen. De gemeente wil een samenleving zijn waarin inwoners zich verantwoordelijk voelen. Het past binnen deze visie om een nieuw te ontwikkelen beleidsplan samen met de burgers tot stand te brengen en daarom heeft de gemeente (eenzijdig) besloten het nieuwe sportbeleid te gaan ontwikkelen samen met de sportverenigingen en andere betrokkenen en belanghebbenden van sport in Wageningen.

3 Doelstelling

Hoewel het beleidsvormingsproces een interactieve vorm had en het gesprek is aangegaan met de sportverenigingen van Wageningen hebben de sportverenigingen weerstand geuit in de loop van dit proces. Mijn oorspronkelijke onderzoeksvraag had te maken met de wijze waarop de verenigingen invulling konden en wilden gaan geven aan het beheer van de sporthallen. Al gauw, nadat in juni 2011 het scenario van het zelf beheren van de binnensportaccommodaties in het conceptbeleidsplan was opgenomen, hebben de verenigingen aangegeven zelf te willen uitvinden wat de beheertaken exact zouden gaan inhouden. Toen het conceptbeleidsplan op 13 december 2011 behandeld werd door de raadscommissie, hebben de verenigingen ingesproken. Tevens hebben zij contact gezocht

met de media en contact gezocht met de gemeenteraad zelf. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat een nieuwe onderzoeksvraag werd geformuleerd die meer betrekking heeft op het (interactieve) proces dan op de uitkomst ervan (het beheren van de sporthallen door de verenigingen) met als doel inzicht verkrijgen in de wijze waarop de gemeente het concept interactieve beleidsvorming heeft ingezet bij de herijking van het sportbeleid en hoe dit ontvangen is door de sportverenigingen. Dit inzicht leidt vervolgens tot inzicht in hoeverre het concept interactieve beleidsvorming bruikbaar is voor een gemeente die op deze wijze sportbeleid tot stand wil brengen.

Achterliggend doel is een advies formuleren over de wijze waarop de gemeente het proces van interactieve beleidsvorming zo optimaal mogelijk kan benutten om samen met sportverenigingen nieuw beleid inhoud te geven.

4 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag die uit voorgaande ontstaan is en die in dit onderzoek gehanteerd wordt luidt als volgt:

Hoe zet de gemeente Wageningen interactieve beleidsvorming in bij de herijking van het sportbeleid en hoe is de receptie van het beleid door de sportverenigingen?

Om tot beantwoording van deze onderzoeksvraag te komen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Welke factoren hebben weerstand veroorzaakt in de herijkingsperiode van het sportbeleid, ten aanzien van het accommodatiebeleid?

In hoeverre sluit het theoretisch concept van interactieve beleidsvorming aan bij de sportbeleidspraktijk in Wageningen?

II. Theoretisch kader

In dit onderzoek gaat het over de inzet van interactieve beleidsvorming en de sportverenigingen zijn partij in het proces. In dit hoofdstuk zal eerst aandacht besteed worden aan de vraag wat beleid is en waarom beleid wordt ingezet. Door het beheer van de sporthallen over te dragen aan sportverenigingen, worden de sportverenigingen uitvoerders van (gemeentelijk) beleid. In dit hoofdstuk wordt daarom ook aandacht besteed aan de sportverenigingen zelf en aan de sportvereniging als beleidsinstrument. In de laatste paragraaf zal vervolgens beschreven worden wat interactieve beleidsvorming is. Interactieve beleidsvorming wordt vaak ingezet om draagvlak te creëren voor beleid en voor de uitvoering daarvan. Aan bod komen daarom ook de onderwerpen draagvlak en weerstand.

1 Beleid

In de literatuur wordt niet één definitie gehanteerd voor het begrip beleid. Beleid wordt onder andere omschreven als: “het geheel van activiteiten van de overheid”, “aanduiding van prestaties”, “de directe effecten van het overheidshandelen” en “de aanduiding van een plan van samenhangende handelingen van de overheid” (Graaf & R. Hoppe, 1996). Iedere definitie legt de nadruk op een ander aspect van beleid, zoals het planmatige en weloverwogen karakter van beleid, het proces van het bedenken en uitvoeren en het doel. Bovens et al (2001) hanteert een ruime definitie van beleid: “De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling.” In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag hoe interactieve beleidsvorming door de gemeente is ingezet en hoe het ontvangst van het beleid is bij de sportverenigingen. Daarom wordt voor dit onderzoek aan de definitie van Bovens et al een toevoeging gedaan. Beleid is dan:

“De voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling, als uitkomst van het interactieve beleidsvormingsproces.”

1.1 Sturing door beleid

In deze definitie komt naar voren dat beleid gericht is op het sturen van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling en beleid wordt gebruikt als middel om aan de sturing invulling te geven. De manier van sturen heeft betrekking op alle voornemens, keuzes en acties die de overheid heeft, maakt en onderneemt ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen. Beleid betreft de concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen, zoals bijvoorbeeld sport. Per geval zal bekeken moeten worden hoe de sturing geconcretiseerd moet worden. Bestuurders en beleidsmakers zullen hierbij rekening moeten houden met vragen als ‘welke specifieke maatregelen kunnen getroffen worden?’ ‘Wie

moeten die maatregelen uitvoeren?’ En ‘wie houdt toezicht op de kwaliteit van die uitvoering?’

Het proces van beleidsvorming bestaat uit meerdere aspecten. Onderscheiden kan worden de fase van agendavorming, beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Beleid moet echter gezien worden als een continu proces. Beleid wordt ingezet om te sturen op maatschappelijke ontwikkelingen en net zoals de maatschappij constant aan verandering onderhevig is, is ook beleid dat daarop stuurt nooit ‘af’.

2 De sportvereniging

“Sportverenigingen zijn een specifiek type organisaties” (Boessenkool, 2011). Eén van de kenmerken van een sportvereniging is dat een sportvereniging vaak een ‘type’ ledenbestand heeft. Arbeiders, volks en studentikoos zijn hier voorbeelden van. Het gegeven dat binnen sportverenigingen veelal gesport wordt met gelijkgezinden vindt zijn oorsprong in de verzuiling. Hoewel de gevolgen van de verzuiling tegenwoordig steeds minder prominent aanwezig zijn, is het sporten met ‘soortgenoten’ een belangrijk kenmerk van de sportvereniging (Boessenkool, 2011). Een ander kenmerk van de sportvereniging is het vrijwillige karakter. Mensen sluiten zich vrijwillig aan bij een sportvereniging en verrichten taken voor andere leden zonder daarvoor betaald te worden. Het vrijwillige karakter van organiseren kent twee varianten; de expressieve variant en de instrumentele variant. Bij de expressieve variant ligt het primaire doel van de sportvereniging bij sportbeoefening. De sportvereniging is intern gericht en wordt ook wel in de literatuur aangeduid als ‘mutual support organizations’ (Handy, 1988). Van oorsprong is sportbeoefening voor en door leden het uitgangspunt. Binnen de instrumentele variant ligt het primaire doel buiten de organisatie. De sportvereniging oefent invloed uit op delen van de samenleving of verleent diensten ten behoeve van derden. In de literatuur wordt dit ook wel aangeduid als ‘service delivery’ (Boessenkool, 2011). De Nederlandse sportvereniging van oudsher een expressief type vereniging Boessenkool (2009). De verschuiving van sport als doel naar sport als middel heeft invloed op de maatschappelijke positie die de sportvereniging vervult. De positie verschuift van ‘mutual support’ naar ‘service delivery’. Het beoefenen van de sport is dan niet langer het enige doel van de sportvereniging.

Om het samen sporten mogelijk te maken, is een goede organisatievorm belangrijk. Kenmerkend voor een sportvereniging is de van oudsher platte en brede organisatievorm. Daarnaast kennen sportverenigingen een democratische besluitvorming door de algemene ledenvergadering (Boessenkool, 2011). Het vaststellen van de begroting en het verhogen van de contributie zijn voorbeelden van besluiten die niet enkel door het bestuur van een sportvereniging gemaakt kunnen worden. Hiervoor moet de algemene ledenvergadering bij elkaar geroepen worden. In de statuten van de sportvereniging staat beschreven welke procedure hiervoor geldt en hoeveel tijd hieraan voorafgaat.

De sportvereniging heeft te maken met de maatschappelijke ontwikkelingen van de terugtrekkende overheid en het breder getrokken maatschappelijke belang van sport. Daarnaast hebben ook ontwikkelingen als individualisering en consumentgedrag van de leden invloed op de positie van de sportvereniging in het maatschappelijk middenveld. Binnen deze ontwikkelingen in de maatschappij probeert de sportvereniging zich staande te houden door in te spelen op deze ontwikkelingen en op de veelal van buitenaf opgelegde verwachtingen en eisen. De wens om verenigingen te laten inspelen op deze maatschappelijke ontwikkelingen heeft echter als gevolg dat het functioneren van de sportvereniging onder druk komt te staan. Het vrijwillige karakter van de sportvereniging komt in de knel. Vrijwilligers vragen zich af voor wie ze zich nog inzetten; voor hun sportvereniging en de leden of voor de overheid die van buitenaf verwachtingen en verplichtingen stelt? Wat wordt er van de vrijwilligers verwacht en hoe moeten ze dit doen? Professionalisering van sportverenigingen kan in het licht van deze ontwikkelingen worden geplaatst (Meijs, 1997). Vrijwilligers voelen zich lang niet altijd in staat of geroepen andere taken op zich te nemen dan die welke tot de oorspronkelijke kernactiviteiten behoren (Boessenkool, 2011).

2.1 De sportvereniging als beleidsinstrument

Door het nieuwe sportbeleidsplan neemt de druk op de sportverenigingen en haar vrijwilligers toe. De primaire taak van de sportvereniging verschuift van sport mogelijk maken voor leden naar uitvoerder van het sportbeleid, daar waar het gaat om het accommodatiebeleid. Als verenigingen door overheden worden gebruikt om doelen te verwezenlijken die niet geheel samenvallen met de doelen van de vereniging zelf, kan gesproken worden over instrumentalisering van de sportverenigingen (Stokvis, Unpublished paper). De positie van de vereniging schuift daarmee op van expliciet expressief naar instrumenteel. Het beoefenen van de sport is niet langer het enige doel van de sportvereniging. Zoals bovengenoemd, kan dit gevolgen hebben voor het vrijwillig karakter van de sportvereniging. De instrumentalisering zorgt ervoor dat extra activiteiten van de vrijwilligers worden gevraagd. Het slagen van de uitvoering van het overheidsbeleid is echter afhankelijk van de bereidheid van de uitvoerende partij (Skille, 2008), in dit geval dus de vrijwilligers van de sportvereniging. Op het niveau van de sportvereniging wordt niet alleen beleid uitgevoerd, maar beleid wordt ook actief gemaakt. Iedere vrijwilliger reageert anders op het uit te voeren beleid, waardoor het uitvoeren en het maken van beleid niet duidelijk meer van elkaar te onderscheiden is. Ook Enjolras en Waldahl constateren deze belangrijke positie van de vrijwilligers van de sportverenigingen. Tevens benadrukken zij dat het verschil in inzicht in de uitvoering verklaard kan worden door de verschillen in aard van de organisatie die het beleid ontwikkelt, in dit geval de gemeente, en de organisatie die het beleid uit moet voeren, de sportvereniging. De beleidsontwikkelaars (van de gemeente) zijn professionals en degenen die zorg moeten gaan dragen voor de uitvoering zijn vrijwilligers. Door de uitvoering van beleid een taak te maken van de sportverenigingen, worden professionals dus afhankelijk van de bereidheid van vrijwilligers om daadwerkelijk het

ontwikkelde beleid tot uitvoering te brengen. Er ontstaat een zekere afhankelijkheidsrelatie, welke draagvlak voor het beleid extra belangrijk maakt.

3 Interactieve beleidsvorming

In de bestuurskunde worden verschillende **termen** gebruikt. Interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000:39, De Jong en Mulder, 2000), ‘interactief beleid’, ‘interactief bestuur’ (Boogers en Hendriks, 2000) of ‘interactieve beleidsvoering’ (Pröpper en Steenbeek, 1998) zijn termen die veelvuldig gebruikt worden, daar waar het gaat om interactief beleid.

Dit onderzoek legt de nadruk op de wijze hoe de gemeente interactief beleid inzet bij de *totstandkoming* van nieuw beleid en hoe deze inzet wordt ontvangen door betrokken partijen. Voor de duidelijkheid wordt daarom de term ‘interactieve beleidsvorming’ gebruikt.

In de literatuur worden tevens verschillende **definities** gehanteerd voor de term interactief beleid. Om een compleet beeld te krijgen van wat in de literatuur verstaan wordt onder interactieve beleidsvorming worden hieronder een aantal verschillende definities en visies van schrijvers weergegeven, die verschillende aspecten van interactieve beleidsvorming benadrukken.

Van Woerkum beschrijft allereerst interactief beleid als het **proces**, waarin door de overheid de ontwikkeling van (nieuw) beleid wordt georganiseerd in samenwerking met betrokken burgers (Woerkum, 2000). Een andere definitie wordt gehanteerd door Pröpper en Steenbeek. Zij beschrijven interactief beleid als “een resultaat van een aantal ontwikkelingen die de positie van de overheid hebben veranderd.” De overheid is steeds meer midden in de samenleving gaan staan en zoekt partners voor het vorm te geven beleid. Interactieve beleidsvorming is daarmee “een beleidsproces, waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betrekt om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen” (Pröpper & Steenbeek, 1998). De nadruk wordt gelegd op de **openheid van het proces**.

Woerkum, Kuiper en Bos stellen dat, naast de openheid van het proces, ook de **communicatie** tussen partijen belangrijk is, waarbij het gaat om onderhandeling, discussie en overleg: “... de overheid die naar buiten treedt en samen met ‘anderen’ het beleid vorm geeft. De besluitvorming blijft daarmee niet binnenskamers, tussen politici en ambtenaren die dan uiteindelijk hun beslissing naar buiten brengen waarover niet meer gediscussieerd kan worden, maar het beleid **wordt in overleg en onderhandeling** met betrokken groeperingen vorm gegeven.” (Van Woerkum, Kuiper en Bos, 1999)

Naast communicatie en openheid van het proces wordt door Voogd (1997) betoogd dat “de voorwaarden voor een **succesvol onderhandelingsproces**: redelijkheid/billijkheid,

doeltreffendheid, wijsheid en evenwichtigheid belangrijk zijn voor het interactieve beleidsvormingsproces. De Roo voegt daaraan toe dat communicatie en interactie in het besluitvormingsproces **niet** beperkt behoort te blijven tot **één centrale besluitvormer**.” (De Roo, 1999)

Aarts en Maarleveld (1999) concluderen dat : “...de nadruk in ieder geval ligt op het bewust creëren van interactiemomenten tussen overheid en burgers die ertoe moeten bijdragen dat beleid, dat op basis van die interacties wordt ontwikkeld, kwalitatief beter wordt”.

Uitgangspunt is dat de **burger over voldoende kennis en ervaring beschikt** om te kunnen aangeven waar knelpunten zitten, zodat het te vormen beleid kwalitatief beter wordt en duurzaam zal zijn.

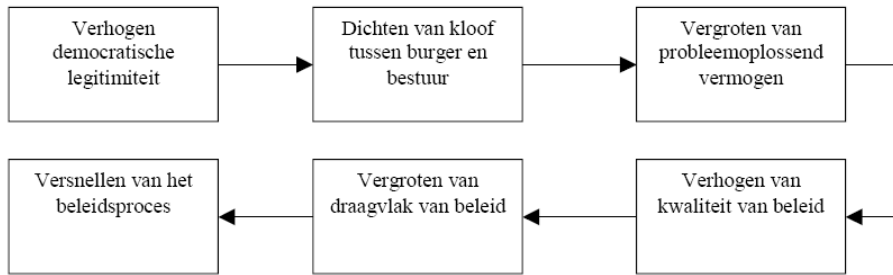
Bovengenoemde uitspraken geven samen een behoorlijk beeld van wat interactieve beleidsvorming inhoudt. Het is een open beleidsvormingsproces, waarin wordt overlegd en onderhandeld met betrokken partijen en waarin de besluitvorming niet bij één van de partijen ligt. Daarnaast zijn een goede communicatie en een goed onderhandelingsproces voorwaarden. Als antwoord op de vraag wat interactieve beleidsvorming is, kan de definitie van Pröpper en Steenbeek (1998) worden gebruikt.

“Interactieve beleidsvorming is een beleidsproces, waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen”.

Deze definitie spreekt over meerdere soorten belanghebbenden en deze definitie impliceert dat interactieve beleidsvorming in meerdere fasen van beleidsvorming kan worden ingezet. Deze definitie past het best bij dit onderzoek, omdat dit onderzoek niet afgebakend is tot één bepaalde fase van beleidsvorming.

3.1 Waarom interactieve beleidsvorming?

Aan de keuze om totstandkoming van beleid op interactieve wijze vorm te geven, liggen verschillende motieven ten grondslag. Figuur 1 geeft de motievenketen van interactieve beleidsvorming weer, zoals Edelenbos deze in zijn proefschrift presenteert. In de keten is te zien hoe de motieven met elkaar samenhangen en in elkaar overlopen.



Figuur 1 Motievenketen van interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000).

Als eerste wordt het verhogen van de democratische legitimiteit genoemd. Democratische legitimiteit is de belangrijkste machtsbron van politici en bestuurders (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007). Gezagsdragers ontleen hun positie aan verkiezingen. Vooral lokale overheden hebben moeite hun beleidskeuzes gelegitimeerd te krijgen. Dit komt tot uiting, zo stellen onder andere Pröpper en Steenbeek, door de lage opkomst bij (lokale) verkiezingen. Voor lokale overheden zoals gemeenten, is het daarom van belang de democratische legitimiteit te verhogen. Door burgers meer invloed te geven in het proces van beleidsvorming, wordt de betrokkenheid groter en daarmee de kloof tussen burger en bestuur kleiner. Wanneer burgers betrokken raken bij het proces, zullen zij de overheid van informatie, ervaring en deskundigheid voorzien. Door deze (extra) input wordt het aannemelijker dat een passende oplossing voor het probleem gevonden wordt, met andere woorden; het probleemoplossend vermogen wordt vergroot. De kwaliteit van het beleid wordt hiermee tevens verhoogd, doordat oplossingen duurzamer worden. Doordat burgers meedenken in het proces, zal meer draagvlak en minder weerstand ontstaan voor de uitkomst van het beleid. Minder weerstand versnelt vervolgens het beleidsproces.

Interactieve beleidsvorming biedt echter geen garantie voor het behalen van succes. Er zijn ook valkuilen mee gemoeid. De lokale overheid wil door middel van de inzet van interactieve beleidsvorming de burger meer invloed geven, zodat de betrokkenheid van de burgers wordt vergroot. Het hoeft echter niet zo te zijn dat de burger in alles geïnteresseerd is. De lokale overheidsinstantie moet dus van tevoren nagaan of het betreffende beleidsterrein op voldoende interesse van de burger kan rekenen. De inzet van interactieve beleidsvorming kan de kloof tussen burgers en overheid verkleinen, maar de kloof kan ook vergroot worden wanneer adviezen van de burgers niet gevolgd worden. Vooral als vooraf niet duidelijk wordt gemaakt hoe met de adviezen wordt omgegaan. Het probleemoplossend vermogen wordt vergroot, doordat de burgers de overheid van input voorzien. Hier tegenover staat dat niet alle burgers over de nodige kennis en kunde beschikken om daadwerkelijk een rol te kunnen spelen in het interactieve beleidsvormingsproces. Er moet goed nagedacht worden wie uitgenodigd wordt, met bijkomend nadeel dat een te eenzijdige groep burgers inspraak zal geven waardoor het probleem eenzijdig zal worden belicht. Dit kan invloed hebben op de duurzaamheid en kwaliteit van het beleid.

4 Draagvlak

Eén van de belangrijkste redenen voor lokaal bestuur om te kiezen voor interactief beleid is het vergroten van het draagvlak ten aanzien van de inhoud van het beleid (Graaf & Boedeltje, 2004). Gemeenten verwachten dat door het betrekken van burgers en maatschappelijke groeperingen bij het beleid, deze partijen eerder achter het beleid dat daaruit voortkomt zullen staan (Klijn & Koppenjan, 1998). Het beleid wordt hierdoor legitiem en meer effectief.

Om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe het beleid ontvangen is door de sportverenigingen in Wageningen, wordt hier uiteengezet wat draagvlak is.

Ook voor het begrip draagvlak geldt dat de literatuur niet een eenduidige definitie hanteert. Als algemene definitie van draagvlak stellen Ruelle en Bartels dat draagvlak omschreven kan worden als “een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt” (Ruelle & G. Bartels, 1998). Dit is een heldere definitie, omdat deze definitie drie impliciete elementen bevat: oordeel, houding en gedrag (Graaf & Boedeltje, 2004).

Een politieke situatie kan positief of negatief beoordeeld worden door de belanghebbende doelgroep. Het oordeel is een gevolg van de evaluatie. De houding komt voort uit het oordeel en kan dus ook positief of negatief zijn. De houding kan bepaald gedrag tot gevolg hebben. Het gedrag dat wordt vertoond kan in de vorm van actieve steun, passieve steun of weerstand zijn. Afhankelijk van de (positieve dan wel negatieve) evaluatie van het beleid kan worden vastgesteld in hoeverre sprake is van draagvlak voor bepaalde plannen (Graaf & Boedeltje, 2004). Wanneer het oordeel neutraal of positief is, is sprake van draagvlak. Wanneer het oordeel negatief is, is geen sprake van draagvlak. Dit maakt het oordeel de belangrijkste peiler voor de mate van draagvlak. Het oordeel brengt namelijk de houding voort en de houding bepaalt het gedrag. Opgemerkt moet worden dat, hoewel belanghebbenden een negatief oordeel en dus een negatieve houding kunnen hebben ten aanzien van beleid, dit niet hoeft te betekenen dat daadwerkelijk actie ondernomen wordt om dit te uiten (gedrag). Daarom wordt het afwezig zijn van sterke kritiek of weerstand beschouwd als minimaal draagvlak (Goldenbeld & Vis, 2001).

Boedeltje en de Graaf hanteren de volgende definitie van draagvlak:

“Het positief of neutraal ontvangen van interactief beleid onder belanghebbenden, waarbij het ontvangst zowel betrekking heeft op de inhoud van het beleid als op het proces van interactief beleid”.

Deze definitie is voor dit onderzoek heel bruikbaar, omdat in dit onderzoek antwoord wordt gegeven op de vraag hoe het beleid is ontvangen door de sportverenigingen. Het onderscheid tussen inhoud en proces kan bruikbaar zijn voor inzicht in waarom het beleid op

een bepaalde manier ontvangen is. Hieronder zal daarom verder doorgedaan worden op de definitie van Graaf en Boedeltje.

4.1 Elementen van draagvlak

Graaf en Boedeltje (2004) onderscheiden in hun definitie een aantal elementen van draagvlak:

- het ontvangst van beleid: de manier beleid wordt ontvangen (positief, neutraal of negatief);
- het object van draagvlak (datgene waarop het ontvangen beleid betrekking heeft) en
- draagvlak bij een bepaalde groep (bij wie is er draagvlak?).

De manier waarop beleid wordt ontvangen, heeft betrekking op de houding die belanghebbenden ten opzichte van het beleid hebben. Wanneer de houding ten opzichte van de interactieve beleidsvorming positief of neutraal is, kan men spreken over draagvlak. In dat geval zal de evaluatie van interactieve beleidsvorming ook positief of neutraal zijn. Een neutraal oordeel zal getypeerd kunnen worden als minimaal draagvlak. Er is geen sprake van draagvlak wanneer de evaluatie negatief is.

Het al dan niet bestaan van draagvlak kan tot uiting komen in het gedrag van individuen. Het gedrag is dus het gevolg. Dit zal zijn in de vorm van protest- of steunacties ten opzichte van het object van draagvlak. Het protest of de steun kan dus gezien worden als een uiting van de houding. Het woord 'ontvangen' bevat dus in ieder geval de houding ten opzichte van het beleid.

Het object van draagvlak is datgene waarover men een oordeel heeft (Graaf & Boedeltje, 2004). Het gaat om het beleid dat voortkomt uit het interactieve beleidsvormingsproces. In navolging van de gehanteerde definitie van Bovens et al. betreft het beleid dus de voornemens, keuze en acties van de gemeente. In dit onderzoek betreft het de keuze, opgenomen in het beleidsplan, met betrekking tot het beheren van de sporthallen door de sportverenigingen. Er kan echter een onderscheid gemaakt worden tussen draagvlak ten opzichte van de inhoud van het beleid, zoals zich dit uit in beleidsdocumenten, en ten opzichte van het interactieve proces zelf. Er kunnen dus twee soorten draagvlak onderscheiden worden: inhoudelijk draagvlak en procesdraagvlak. Beide soorten draagvlak zijn van invloed op het uiteindelijke draagvlak voor het beleid dat voortkomt uit het interactieve proces.

Degenen die een oordeel hebben ten aanzien van het interactief beleid, vormen het laatste element van draagvlak. Tot nu toe is gesproken over doelgroepen, belanghebbenden en participanten. In dit onderzoek zijn de belanghebbenden de sportverenigingen die gebruik maken van de sporthallen in Wageningen/MFC De Vlinder. Participanten zijn die personen die actief hebben meegedaan aan het beleidsvormingsproces, dit zijn meestal bestuursleden van de betreffende sportverenigingen geweest. Daar waar het in dit onderzoek gaat over 'de sportverenigingen' of 'verenigingen' worden die bestuursleden bedoeld van de

sportverenigingen van De Vlinder die actief hebben deelgenomen aan het beleidsvormingsproces.

4.2 Belang van het proces op het ontstaan van draagvlak

Zoals genoemd kunnen twee soorten draagvlak onderscheiden worden; inhoudelijk draagvlak en procesdraagvlak. Bij inhoudelijk draagvlak gaat het om draagvlak ten aanzien van de inhoud van het beleid. Des te meer het beleid (zoals de overheid dit formuleert in een beleidsdocument) overeenkomt met de inhoud zoals belanghebbenden het (willen) zien, des te meer inhoudelijk draagvlak zal bestaan. Niet alleen de inhoud van het beleid, maar ook het beleidsvormingsproces heeft invloed op de beoordeling van het beleid. Inhoudelijk draagvlak en procesdraagvlak vormen samen het uiteindelijk draagvlak voor beleid.

Inhoudelijk- en het procesdraagvlak hoeven niet beiden positief te zijn om het totale beleid positief te beoordelen. Als het proces negatief beoordeeld wordt, kan er toch sprake zijn van positief uiteindelijk draagvlak, al is men het niet eens met de inhoud van het beleid. Andersom kan dit ook het geval zijn: als de inhoud negatief beoordeeld wordt, kan toch sprake zijn van positief uiteindelijk draagvlak, ook al is men het niet eens met het doorlopen proces.

Inhoudelijk draagvlak en procesdraagvlak kunnen naast elkaar bestaan, maar in veel gevallen heeft procesdraagvlak invloed op het inhoudelijk draagvlak. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat wanneer het proces niet succesvol is, dit negatieve effecten heeft op de inhoud. Is het proces echter wel succesvol, dan betekent dit nog geen garantie voor een positieve evaluatie van de inhoud (Graaf & Boedeltje, 2004), (Pröpper & Steenbeek, 1998). Het beleidsvormingsproces verdient dus de nodige aandacht. Met een slecht ingericht proces wordt het erg moeilijk draagvlak voor de inhoud te krijgen. Worden zowel het proces als de inhoud van het beleid negatief beoordeeld, dan zal dit betekenen dat er geen uiteindelijk draagvlak zal ontstaan.

4.2.1 Inrichting van het proces

Er zijn drie proceskenmerken die het proces kunnen beïnvloeden en daarmee ook invloed hebben op de beoordeling van de inhoud en het uiteindelijk draagvlak. Onderscheiden worden inhoudelijke openheid, openheid van proces en invloed van de participanten.

Openheid van proces houdt in dat participanten toegang hebben tot het proces (Pröpper & Steenbeek, 1998), (Edelenbos, 2000).

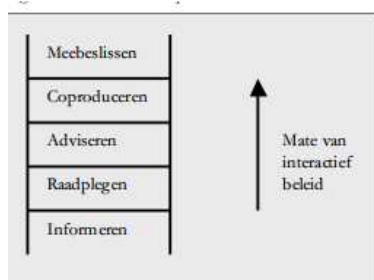
Inhoudelijke openheid houdt in dat de overheid ook andere belangen in overweging wil nemen (Hoekema, 1998). Er is ruimte voor ideeën, plannen en handelingen van participanten bij de formulering van beleid (Pröpper & Steenbeek, 1998).

Invloed houdt in dat participanten het beleid ook daadwerkelijk kunnen beïnvloeden. De mate van invloed die participanten hebben, wordt gemeten middels de participatieladder. De participatieladder wordt in paragraaf 3.4 verder uitgewerkt.

Wanneer bovengenoemde proceskenmerken in acht worden genomen, kunnen de verwachtingen van de participanten realistischer worden, vooral als het gaat om de waarde van hun inbreng (Graaf & Boedeltje, 2004).

4.2.2 Participatieladder

Eén van de uitgangspunten van interactieve beleidsvorming is het betrekken van burgers in het proces. In de vorige paragraaf is gesteld dat een positieve beoordeling van het proces kan leiden tot een positieve beoordeling van de inhoud van beleid. Eén van de proceskenmerken die daarbij in acht moet worden genomen is de mate van invloed die de participanten kunnen uitoefenen op het beleid. Om de mate van invloed te duiden, wordt de participatieladder gebruikt van Edelenbos en Monnikhof (2001), figuur 2.

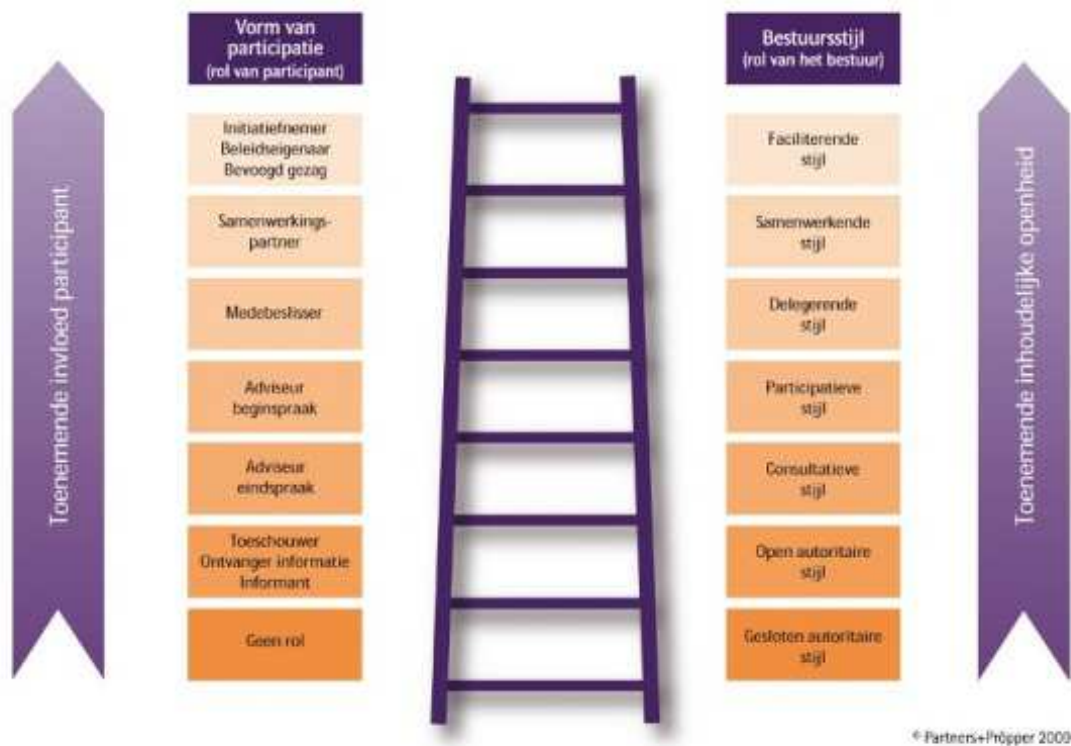


Figuur 2 Participatieladder (Edelenbos en Monnikhof).

De participatieladder onderscheidt vijf treden van participatie die de mate aangeven waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op het proces van beleidsvorming. De mate van participatie neemt van onder naar boven toe. In het geval van de minste participatie worden burgers slechts geïnformeerd en hebben ze geen kans hun visie te geven. Burgers kunnen geraadpleegd worden of ze kunnen een adviserende taak krijgen toebedeeld. De input of het advies dat gegeven wordt, hoeft niet noodzakelijkerwijs overgenomen te worden door de overheidsinstantie. Het is dus niet zeker of de adviserende partij daadwerkelijk invloed uitoefent op het proces. De op één na hoogste mate van participatie is co-creatie of coproductie en de hoogste mate van participatie is meebeslissen.

Het betrekken van burgers in het beleidsvormingsproces en de mate waarin dat wordt toegestaan door de overheidsinstantie vraagt steeds een andere rol van de burger. De burger kan adviseur zijn, informant of medebeslisser. De verschillende rollen die de burger krijgt toebedeeld, vergt ook steeds een andere rol van de overheidsinstantie. In onderstaand schema's worden de rollen van burger en overheid weergegeven. Het eerste schema is de participatieladder volgens Pröpper en Steenbeek, waarin de vorm van participatie wordt gekoppeld aan de bestuursstijl van de overheid. In het tweede schema worden de

bestuursstijlen gekoppeld aan de rollen van zowel de participant als aan die van het openbaar bestuur.



Figuur 3 Participatieladder (Pröpper en Steenbeek)

De Participatieladder

Bestuursvorm Overheid	Rol van de Overheid	Rol van de participant	Voorbeelden
↓ INTERACTIEVE BELEIDSVORMING			
Directe Democratie (Zelfbestuur)	Overheid biedt ondersteuning aan de partijen voor het maken van hun keuzes	Participant is initiatiefnemer en maakt de keuzes	<ul style="list-style-type: none"> • Wijkbeheer • Privaat eigendom van landgoederen, waar bijvoorbeeld een aantal mensen samen een landgoed plus villa's in eigendom/ beheer neemt en de overheid subsidies en ondersteuning geven kan.
Samenwerking	Overheid en overige partijen hebben gelijkwaardige rol en vullen samen de plannen in.	Gelijkwaardige rol, dus samen kiezen	<ul style="list-style-type: none"> • Een Publiek Private Samenwerking (PPS) waarbij bijvoorbeeld overheid en bedrijfsleven samen bedrijventerreinen aanleggen. • VINEXlocaties: overheid heeft aangewezen waar deze liggen, en een projectleider kan vervolgens naar eigen believen (ism overheid) een invulling geven aan deze gebieden.
Delegering	Overheid biedt ruime kaders voor andere partijen om in te vullen	Invullen en beslissen van de aangegeven kaders	<ul style="list-style-type: none"> • Een wijkbeheer die van een gemeente hoeveelheid x aan geld, hoeveelheid x aan mankracht en een aantal randvoorwaarden krijgt, waarbinnen een project moet worden uitgevoerd (bijvoorbeeld de aanleg van een speeltuin). Hoe het vervolgens gerealiseerd wordt mag men zelf weten.
↓ SYMBOLISCH INTERACTIEF			
Participatie	Overheid biedt ruimte binnen de planvorming voor het meepraten en meebeslissen van betrokkenen	Discussie en inbreng leveren, advisering	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdens een voorlichtingsavond de aanwezige partijen laten kiezen tussen drie varianten en hun om commentaar vragen. Met als doel één van de varianten met het geleverde commentaar uit te werken. • Dialoog, waarbij de inbreng van de streek als input voor de plannen wordt gebruikt
Consultatie	Overheid biedt een gesloten oplossing, waar de partijen binnen strikte randvoorwaarden kunnen meepraten	Mening en commentaar leveren	<ul style="list-style-type: none"> • De partijen vragen om op de (al bijna volledige) plannen commentaar te geven. Als het grootste deel van de planvorming al plaatsgevonden heeft. • In een enquête interviewmethode het publiek vragen om hun mening te geven over het wensbeeld in de toekomst (ter inventarisatie aan het begin van het planproces)
Voorlichting	Overheid informeert de andere partijen over beslissingen	Consumeren van de informatie	<ul style="list-style-type: none"> • Doorvoeren van bepaalde EU-beleid zoals mestwetgevingen en -normen waar de boeren zich aan dienen te houden • In bepaalde situaties het maken van een ontwerp voor een bepaald gebied
↓ NIET INTERACTIEF			
Autoritair	Overheid geeft geen informatie, kiest eigen weg	Geen rol, vaak zelfs geen kennis	<ul style="list-style-type: none"> • Opdrachten aan de binnenlandse veiligheidsdienst • Toewijzing van subsidies door de overheid als er teveel gegadigden zijn

Gebaseerd op: Pröpper en Steenbergen (1999), pag. 51-52/ Voogd (1995), pag. 30-32.

Figuur 4 Rollen van overheid en burger in interactieve beleidsvorming. M. Heins, 2001

4.3 Perspectieven op draagvlak

Boedeltje en De Graaf onderscheiden twee perspectieven op draagvlak en interactieve beleidsvorming: een normatief en instrumenteel perspectief.

Binnen het instrumentele perspectief is interactieve beleidsvorming een beleidsinstrument om draagvlak te verwerven en om het eigen beleid te verbeteren. (Graaf & Boedeltje, 2004). Eerder is beschreven dat overheidsinstanties steeds meer moeite hebben om de gemaakte beleidskeuzes gelegitimeerd te krijgen. Met name gemeenten ervaren dit en daarom zijn het vooral gemeenten die interactieve beleidsvorming inzetten. Wanneer de samenleving niet betrokken wordt bij het formuleren van beleid, kan er weerstand ontstaan tegen het beleid. Het creëren van draagvlak is dan het doel en interactieve beleidsvorming vormt het instrument om tot draagvlak te komen. Zelfs wanneer de overheidsinstantie al weet wat ze wil, gaat ze in overleg met de samenleving omwille van draagvlak.

Naast het instrumentele perspectief is er het normatieve perspectief op draagvlak. Binnen het normatieve perspectief staan democratische waarden centraal en komt draagvlak daaruit voort. democratische waarden: het moet in de samenleving bestaan als een soort vanzelfsprekendheid (Graaf & Boedeltje, 2004). Democratische waarden die centraal staan zijn volkssoevereiniteit, gelijkheid en representativiteit. Daarnaast is burgerparticipatie een waarde op zich (Barber, 1984) en (Michels, 2011). Draagvlak is geen doel op zichzelf, maar het is een gevolg van het proces. Er is dus geen bestaand product en samenwerking met de belanghebbenden, gericht op communicatieve processen, geeft legitimatie aan besluiten, moet conflicten wegnemen en zorgen voor rechtvaardigheid. Draagvlak is hiervan een logisch gevolg.

Beide perspectieven hebben doorwerking op de relatie tussen interactieve beleidsvorming en draagvlak. Wanneer een interactief beleidsvormingsproces gestart wordt vanuit een normatief perspectief, zal het proces aangepast moeten worden aan de normatieve waarden die centraal staan. De kans dat uiteindelijk draagvlak zal ontstaan voor het beleid, dus het inhoudelijk en procesdraagvlak samen, zal groter zijn wanneer interactieve beleidsvorming wordt vormgegeven vanuit een normatief perspectief, omdat procesopenheid, inhoudelijke openheid en inbreng in het proces voorop staan.

Interactieve beleidsvorming kan ook ingezet worden vanuit het instrumentele perspectief. Interactieve beleidsvorming is het instrument om draagvlak te creëren. Boedeltje en de Graaf noemen dit ook wel 'draagvlakmachine'. De gemeente weet al waar ze naartoe wil, maar zal toch in overleg gaan met derden. Omdat de gemeente al een doel voor ogen heeft, zal de inhoudelijke openheid beperkt zijn. Er zal slechts beperkt ruimte zijn voor ideeën en plannen van belanghebbenden. Doordat de inhoudelijke openheid beperkt zal zijn, is procesopenheid des te belangrijker. Informatievoorziening zal goed moeten werken, omdat de gemeente haar plannen duidelijk moet maken aan de belanghebbenden. Over de plannen moet gecommuniceerd worden, omdat belanghebbenden moeten weten waar ze aan toe

zijn en zodoende verwachtingen op elkaar afgestemd kunnen worden. Het procesdraagvlak is afhankelijk van de communicatie en informatievoorziening aan de belanghebbenden. Van belang is dat de belanghebbenden het gevoel moeten hebben inbreng te kunnen geven, wat in de hand gewerkt kan worden door een goede communicatie. Voorwaarde is wel dat het plan van de gemeente reeds op de samenleving toegespitst moet zijn (Graaf & Boedeltje, 2004). Als dit het geval is, zal het beleid meer overeenkomen met hetgeen de belanghebbenden willen zien en zal dit positief werken op de beoordeling van de inhoud. Maar dit is dus erg afhankelijk van het gevolgde proces. Het uiteindelijk draagvlak is voor een groot deel het gevolg van het proces van interactieve beleidsvorming.

Wanneer de gemeente de kwaliteit van beleid wil verhogen door middel van interactieve beleidsvorming door deskundigen (uit de samenleving) te betrekken bij het proces, heeft dit gevolgen voor het proces. De procesopenheid zal beperkt zijn, omdat alleen diegenen die deskundig zijn, betrokken zullen worden. Daarom zal de communicatie en informatievoorziening naar belanghebbenden goed moeten zijn. De inhoudelijke openheid zal groot zijn. Er is behoefte aan deskundigheid, dus zal er ruimte moeten zijn voor de plannen en ideeën van de deskundigen. De inbreng van de deskundigen zal een grote invloed moeten hebben op de inhoud.

Onder de participanten, de geraadpleegde deskundigen, zal het uiteindelijk draagvlak (inhoudelijk en proces) groot zijn. Zij zijn immers geraadpleegd en hun inbreng heeft invloed gehad op de inhoud. Voor niet-participanten kan het draagvlak lager zijn, omdat zij niet betrokken zijn en hebben geen invloed gehad. Daardoor kan het zijn dat de inhoud niet overeenkomt met wat ze zouden willen zien.

4.4 Samenvattend

Het begrip beleid is in dit hoofdstuk gedefinieerd als “de voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling, als uitkomst van het interactieve beleidsvormingsproces.”

Het begrip interactieve beleidsvorming is in dit hoofdstuk gedefinieerd als het beleidsproces, waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen” (Pröpper & Steenbeek, 1998).

Het begrip draagvlak is gedefinieerd als het positief of neutraal ontvangen van interactieve beleidsvorming onder belanghebbenden, waarbij het ontvangst zowel betrekking heeft op de inhoud van het beleid als op het proces van interactieve beleidsvorming.

‘Ontvangen’ houdt in dat men een bepaalde houding heeft ten opzichte van het beleid. De houding kan bepaald gedrag als gevolg hebben. Dit gedrag kan tot uiting komen als steun of protest.

Er is onderscheid gemaakt tussen inhoudelijk draagvlak en procesdraagvlak. Vervolgens zijn er twee perspectieven op draagvlak besproken, het instrumentele en normatieve perspectief.

Het uiteindelijke draagvlak is afhankelijk van de beoordeling van het proces en de inhoud. Uit de theorie blijkt dat de meeste kans op draagvlak bestaat bij het normatieve perspectief. Tot slot heeft de gemeente een grote organiserende rol in het interactieve beleidsvormingsproces. De mate van participatie van betrokkenen en de mate van invloed op de inhoud van het beleid vormen belangrijke factoren bij het al dan niet ontstaan van draagvlak.

5 Beleidsverandering en weerstand

Verandering heeft vaak weerstand als gevolg of, anders gezegd, aan weerstand gaat vaak verandering vooraf. Mensen hebben behoefte aan zekerheid en stabiliteit (Heller, 1994) en als deze wegvallen, betekent dat dat mensen een nieuwe manier moeten vinden om met hun omgeving om te gaan (Nadler, 1988). Als deze verandering, die zekerheden wegneemt, niet de keuze van het individu zelf is, kan het zijn dat hiertegen weerstand wordt geuit (Robertson & Seneviratne, 1995). Lewin stelt dat weerstand optreedt wanneer mensen zich verzetten tegen verandering of delen van verandering (Lewin, 1951). In deze scriptie staat een verandering van het sportbeleid van de gemeente Wageningen centraal. Het betreft een (interactieve) beleidsverandering. Het is daarom van belang eerst een definitie te geven van het begrip 'beleidsverandering'. Daarnaast is het van belang aandacht te besteden aan het begrip 'weerstand'.

5.1 Beleidsverandering

Hogwood en Peters (1983) beschrijven vier ideaaltypen van beleidsverandering: beleidsvernieuwing, beleidsopvolging, beleidsaanpassing en beleidsbeëindiging.

Wanneer een overheid zich op nieuw terrein gaat bewegen, kan men spreken van beleidsvernieuwing (Korsten, 1993). Er is nog geen wettelijk kader vastgesteld en nog niet eerder is er door de overheid budget vrijgemaakt voor dit terrein (Hogwood & Peters, 1983). Wanneer bestaand beleid vervangen wordt, spreekt men van beleidsopvolging (Korsten, 1993). Er is sprake van een reeds bestaand wettelijk kader en budget voor dit beleidsterrein is er al (Hogwood & Peters, 1983). Spreekt men van beleidsaanpassing dat wordt bedoeld dat bestaand beleid, zonder wijziging van doelstellingen, kader of budget, wordt voortgezet (Korsten, 1993). Ten slotte is er sprake van beleidsbeëindiging wanneer beleid volledig wordt beëindigd (Hogwood & Peters, 1983). Beleid is continu aan verandering onderhevig. Beleidsverandering is dan ook een continu proces. De ideaaltypen beleidsopvolging en beleidsaanpassing van Hogwood en Peters zijn voor dit onderzoek goede uitgangspunten voor beleidsverandering. In deze scriptie wordt beleidsverandering uitgelegd als een "continuüm van gebeurtenissen rond één of meerdere beleidsterreinen, waardoor een bestaand beleid wordt vervangen door een nieuw beleid of waardoor een beleid aangepast wordt aan een nieuwe situatie." (Asperdt & H. van der Velden, 2006)

In de gemeente Wageningen is sprake van een beleidsverandering en bovengenoemde uitleg past daarbij. De beleidsverandering speelt zich af binnen het bestaande beleidsterrein sport. Er zijn reeds bestaande kaders en er is budget voor dit beleidsterrein. Het budget is door de bezuinigingsdoelstelling wel aangepast en er zijn nieuwe doelstellingen gesteld aan sportbeleid. De afnemers van het beleid zijn niet veranderd.

5.2 Weerstand

In dit onderzoek blijkt dat er weerstand is ten aanzien van een beleidsverandering. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op het begrip weerstand. Wat is weerstand, welke aspecten kunnen weerstand veroorzaken en hoe kan omgegaan worden met weerstand? In de literatuur wordt veel aandacht besteed aan weerstand als gevolg van een verandering binnen een organisatie. In deze scriptie gaat het echter over weerstand ten tijde van een beleidsverandering bij de gemeente Wageningen. De gemeente Wageningen neemt het initiatief voor de verandering en is daarmee de veranderaar, in tegenstelling tot de literatuur waar het management van een organisatie de veranderaar is. De weerstand wordt geconstateerd bij de afnemers van het beleid (sportverenigingen) in plaats van bij werknemers binnen een organisatie. In deze paragraaf worden opvattingen uit bovengenoemde literatuur gebruikt. Daarmee kan de literatuur afwijken van de situatie beschreven in de deze scriptie. Er zijn echter voldoende overeenkomsten met deze literatuur en de manier waarop weerstand wordt geuit bij de beleidsverandering binnen de gemeente Wageningen om iets te kunnen zeggen over de geconstateerde weerstand.

Zoals Lewin stelt, treedt weerstand op wanneer personen zich verzetten tegen een bepaalde verandering of delen van verandering (Lewin, 1951). Weerstand is dus vaak een gevolg van een verandering, omdat "... de aard van de verandering nu eenmaal is dat mensen daardoor het onbekende tegemoet gaan. Verandering bedreigt dus onze zekerheid" (Robbins & Judge, 2008). In de literatuur wordt verschillend gedacht over weerstand als gevolg van verandering. Een aantal veronderstellingen geven De Caluwé en Vermaak:

- "Weerstand tegen verandering hoort erbij en komt altijd voor bij veranderinterventies;
- Weerstand tegen verandering is kwaadaardig en schaadt wat we voor elkaar proberen te krijgen;
- Mensen verzetten zich van nature tegen verandering;
- Met name medewerkers (en niet: managers) zullen de meeste weerstand vertonen;
- Weerstand tegen verandering is vooral een massafenomeen."

(Caluwé & Vermaak, 2006)

Bovenstaande opsomming veronderstelt een negatieve benadering van weerstand. Er kan echter ook op een positieve manier gekeken worden naar oorzaken van weerstand bij verandering.

- "Weerstand in een organisatie kan een gezond fenomeen zijn waarbij andere personen voor alternatieve voorstellen blijken te gaan, omdat ze daarin geloven;
- Mensen kunnen in de organisatie slechte ervaringen met de gekozen aanpak/ideeën hebben opgedaan;
- Weerstand kan ook ontstaan als mensen geschaad kunnen worden in hun belangen;

- Een speciale variant van het voorgaande is de schadebeperking door mensen met de minste positie;
- Leer- of veranderprocessen bij individuen gaan soms van nature door pieken en dalen en kosten tijd;
- Een ander mechanisme van weerstand kan ontstaan door conflicterende zienswijzen over mens en organisatie.”

(Caluwé & Vermaak, 2006)

Weerstand kan dus op twee manieren worden bekeken. Als een negatief aspect van verandering wat ‘opgelost’ moet worden of als een waardevol verschijnsel, waarvan geleerd kan worden. Wanneer weerstand wordt verwaarloosd, wordt ze hardnekkiger en zal dat negatieve gevolgen hebben voor het veranderingstraject. Wanneer weerstand geconstateerd wordt, is het dus belangrijk te achterhalen wat de weerstand veroorzaakt. Vervolgens moet er iets met de weerstand gedaan worden. Als er niks met weerstand wordt gedaan, zo stellen De Caluwé en Vermaak, zal dit leiden tot het gevoel dat ideeën en gevoelens er niet toe doen. Wanneer dit het geval is, zal een verandering niet gedragen worden (Caluwé & Vermaak, 2006).

5.3 Oorzaken van weerstand

Weerstand kan door verschillende factoren veroorzaakt worden. In deze paragraaf wordt beschreven welke factoren weerstand kunnen veroorzaken.

Participatie en de rol van de veranderaar

Zoals in paragraaf 2.2.2. genoemd, heeft weerstand tegen de uitkomst van nieuw beleid te maken met de mate van burgerparticipatie (Graaf L. d., 2007). De rol die de burger, of in dit geval de sportverenigingen, krijgen toebedeeld, heeft gevolgen voor de rol die de gemeente in moet nemen. Op blz. 15 is weergegeven welke rol van de gemeente verwacht wordt bij de rol die de gemeente de sportvereniging toedeelt. Als de gemeente de verkeerde rol inneemt, kan dat weerstand veroorzaken. Het is daarom van groot belang dat de gemeente goed in beeld heeft welke rol ze de sportverenigingen geeft in het interactieve veranderingstraject en daarmee ook goed voor ogen heeft welke gevolgen dit heeft voor de eigen rol. Hoe de veranderaar handelt in een veranderingstraject kan een oorzaak zijn van weerstand (Caluwé & Vermaak, 2006).

Uitvoerbaarheid van beleid

Wanneer beleid moeizaam uitvoerbaar is of er is onvoldoende steun is voor het beleid, kan er weerstand optreden (Boonstra, 2001). Boonstra stelt dat in het uitvoeringsproces de eisen van beleid moeten worden verenigd met de eisen van de uitvoerende organisaties.

Uitvoeringsorganisaties moeten uit de voeten kunnen met het beleid. Als het beleid niet voldoende ontwikkeld is, te weinig richtinggevend, niet uitvoerbaar of wanneer de eisen van

beleid anderszins conflicteren met de eisen van de uitvoeringsorganisaties, ontstaat er weerstand. Degenen die het beleid uit moeten voeren, moeten voldoende vertrouwen hebben in de uitvoerbaarheid ervan. Is dit er niet, dan zal er geen commitment bestaan en zal dit zich uiten in weerstand. Het is daarom belangrijk om inzicht te verkrijgen in de structuur en in de belangen van de organisaties die zorgdragen voor de uitvoering van het beleid.

Beleidsproces

Naast de afstemming van eisen van beleid en eisen van de uitvoeringsorganisaties stelt Boonstra dat de aard en de inrichting van het beleidsproces belangrijk is voor het slagen van beleidsprocessen. In het beleidsproces is zelden objectieve informatie beschikbaar, het beoordelen van problemen en het afwegen van oplossingen is een subjectief proces en waarden en normen van betrokken partijen lopen uiteen. De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld (1998) pleiten ervoor dat vooraf tussen betrokkenen afspraken worden gemaakt over de manier waarop in het veranderingsproces besluitvorming zal verlopen. Een zorgvuldig vormgegeven proces van beleidsontwikkeling genereert volgens deze auteurs inhoud en draagvlak voor verandering.

Macht

Bestaande machtsstructuren en macht die aangewend wordt in het veranderingsproces kunnen leiden tot weerstand (Boonstra, 2001). Macht houdt vaak verband met het niet uit handen willen geven van controle. Eigen belangen, doelstellingen en machtsposities spelen hierbij een rol. Als het gaat om belangen is het belangrijk om voor ogen te hebben wie precies welk belang heeft bij de verandering en waarom.

De Caluwé en Vermaak hanteren de actietheorie. Deze theorie gaat ervan uit dat ieder individu of iedere groep probeert zijn beslissingsbevoegdheid te behouden of te vergroten (Caluwé & Vermaak, 2006) en de angst dat hieraan afbreuk wordt gedaan vergroot de weerstand (Boonstra, 2001).

Ook kan de veranderaar macht gebruiken in het veranderingsproces. Is de veranderaar een overheidsinstantie dan kan het zo zijn dan de overheidsinstantie bepaalt welke problemen de agenda bereiken, welke partijen al dan niet betrokken worden bij het (interactieve) beleidsvormingsproces en hoeveel inspraak ze hebben, welke beleidsopties er worden overwogen, welke organisaties het beleid uit gaan voeren, hoe de uitvoering van het beleid beoordeeld wordt enz. (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2007).

5.4 Omgaan met weerstand

In paragraaf 2.2.2 is beschreven dat weerstand een gevolg is van een verandering. Als weerstand geconstateerd wordt, is het belangrijk dat er iets gedaan wordt met de weerstand. Als er niks met weerstand wordt gedaan, zal dit leiden tot het gevoel dat ideeën en gevoelens er niet toe doen en dit kan ertoe leiden dat een verandering niet gedragen zal worden (Caluwé & Vermaak, 2006). In deze paragraaf wordt beschreven hoe omgegaan kan worden met weerstand, zodat een verandering toch gedragen zal worden.

Als oorzaken van weerstand zijn genoemd de rol van de veranderaar, de uitvoerbaarheid van beleid, het beleidsproces en macht. Om met weerstand om te kunnen gaan, is het noodzakelijk de waargenomen weerstand te ontleden. Wat beweegt de mensen die weerstand uiten en hoe kan hiermee omgegaan worden?

Wenselijkheid van de nieuwe situatie

Wanneer een verandering van bovenaf wordt opgelegd en degenen die uiteindelijk het nieuwe beleid moeten gaan uitvoeren niet scherp hebben wat de noodzaak voor de verandering is, kan dit leiden tot weerstand. Door duidelijk te maken dat de huidige situatie niet langer wenselijk is, kan weerstand worden weggenomen. Als men tevreden is over de huidige situatie, zal men de noodzaak van veranderen niet inzien. Objectieve informatieverschaffing is hierbij van groot belang.

Betrokkenheid

De mate waarin mensen betrokken zijn bij de verandering is van groot belang. Wanneer mensen een mate van eigenaarschap over de verandering voelen, zal weerstand worden weggenomen. Hierbij is het dus belangrijk dat men mee kan praten en mee kan beslissen over te ondernemen acties. Duidelijkheid over beslissingsbevoegdheid, zeggenschap en de gang van zaken zijn dus belangrijke factoren om reductie van weerstand te bewerkstelligen. Toch moet hierin een balans gevonden worden. Wanneer input vanuit verschillende invalshoeken gegeven wordt, kan dit leiden tot discussie. Het voeren van de discussie is geen slecht gegeven, maar het te lang voeren van de discussie kan leiden tot procesvertraging.

Goede communicatie

Hoe voor de hand liggend het ook is, communicatie is een essentieel aspect in een beleidsveranderingsproces. Door communicatie wordt informatie uitgewisseld en de uitwisseling van informatie leidt ertoe dat mensen geïnformeerd worden en blijven. Wanneer mensen niet goed geïnformeerd worden of het gevoel hebben geen inspraak te hebben, kan weerstand optreden. Vaak hebben de uitvoeringsorganisaties een ander beeld over wat de verandering met zich meebrengt en de gevolgen daarvan dan de veranderaar. Daardoor kunnen de organisaties eerder alleen de kosten dan de baten zien (Kotter & Schlesinger, 1989). Dit brengt ook weerstand met zich mee. Weerstand kan dus

weggenomen worden door een goede communicatie, omdat de organisaties die het beleid uiteindelijk moeten gaan uitvoeren goed ingelicht worden over de verandering, over het veranderingsproces en over hun rol daarin. Ook communicatie over de rol van de veranderaar is van groot belang.

Macht

Macht kan op verschillende manieren aangewend worden om weerstand weg te nemen. Wanneer macht wordt aangewend om weerstand te verminderen, gaat men uit van de negatieve visie op weerstand, weerstand als een onwenselijk aspect bij verandering (Nadler, 1988). Macht kan door de veranderaar worden aangewend om wenselijk gedrag van betrokkenen te belonen, bijvoorbeeld door het uitspreken van waardering voor inzet of medewerking in het proces. Door het wenselijke gedrag te belonen, zal dit gedrag vaker getoond worden.

Vertrouwen

Vertrouwen kan op een aantal wijzen invloed hebben op het veranderingsproces. Onderscheid kan gemaakt worden tussen vertrouwen ten aanzien van het proces en vertrouwen ten aanzien van de veranderaar.

Door belanghebbenden te betrekken bij het proces en goed te communiceren over doelstellingen, de gang van zaken en de gemaakte afspraken, kan vertrouwen ten aanzien van het proces vergroot en weerstand verminderd worden.

Vertrouwen in de veranderaar heeft invloed op het proces. Is er in het verleden iets voorgevallen waardoor het vertrouwen van belanghebbenden in de veranderaar is geschaad, dan zal het vertrouwen ten aanzien van het proces (welke de veranderaar in gang heeft gezet) minder zijn.

III. Onderzoeksmethode

1 Sociaal wetenschappelijk perspectief

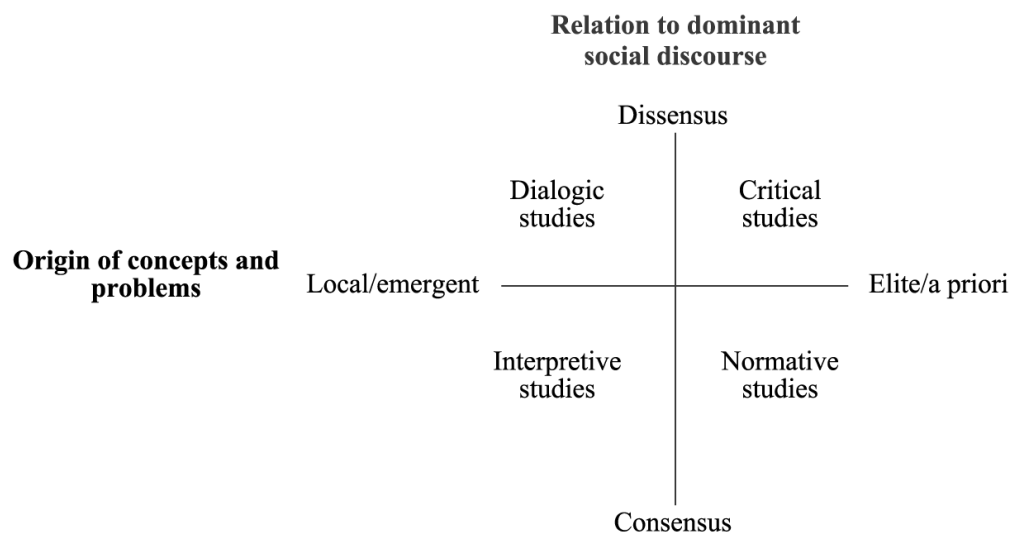
Aan dit onderzoek ligt een wetenschapsfilosofisch perspectief ten grondslag. In deze paragraaf wordt het wetenschapsfilosofisch perspectief van mij als auteur en onderzoeker beschreven, ook wel het sociaal wetenschappelijk perspectief genoemd.

Het benoemen van het eigen perspectief is belangrijk, omdat de 'bril' waarmee je als onderzoeker kijkt naar een vraagstuk, invloed heeft op hetgeen je als onderzoeker ziet. Het benoemen van het perspectief van de onderzoeker is tevens belangrijk, omdat dit invloed heeft op de keuze van onderzoeks- en analysemethode, welke belangrijk zijn voor de verantwoording van de resultaten van het onderzoek. De analyse van data is afhankelijk van hoe de onderzoeker de data interpreteert. Hoe de onderzoeker data interpreteert, is een direct gevolg van hoe de onderzoeker betekenis geeft. Het doel van deze paragraaf is dus het benoemen van het perspectief, omdat het onderzoeksperspectief gevolgen heeft voor de operationalisering van het vraagstuk.

Het hebben van een sociaal wetenschappelijk perspectief is geen persoonlijke keuze, maar is het gevolg van de vorming van het individu (Boessenkool J. , 2011). Belangrijk is daarom het perspectief te benoemen en te onderbouwen waarom dit perspectief belangrijk is voor dit onderzoek.

1.1 Perspectief van de onderzoeker

Iedere onderzoeker ontwikkelt een bepaald type perspectief. Deetz probeert aan de hand van een kwadrant iedere sociale wetenschapper een bepaalde positie toe te kennen van waaruit een onderzoeker te werk gaat. In het kwadrant wordt onderscheid gemaakt tussen Elite/A Priori en Local/Emergent en tussen consensus en dissensus (Deetz, 2000).



Source: Alvesson and Deetz (2000, p. 24)

Figuur 5 Kwadrant Alvesson en Deetz

Het onderscheid tussen consensus en dissensus wordt op de verticale as gemaakt. Aan de kant van consensus kan het type wetenschapper geplaatst worden die op zoek is naar overeenkomsten en 'shared values'. Aan de dissensus-kant van de as kan het type wetenschapper geplaatst worden die juist geïnteresseerd is in verschillen. Het voordeel van het zoeken naar verschillen is dat je de overeenkomsten vaak ook ziet. Ben je als onderzoeker enkel op zoek naar hetgeen overeenkomt met elkaar, dan zie je vaak over het hoofd waarin zaken juist van elkaar verschillen (Boessenkool J. , 2011).

Op de horizontale as staan Local/Emergent en Elite/A Priori. Het type onderzoeker dat aan deze kant van de as staat, is geïnteresseerd in hetgeen opkomt vanuit de samenleving. Interessant voor deze onderzoeker zijn de meningen en ervaringen van mensen. Het gaat hem niet om de absolute waarheid, maar om de waarheid van degenen die hij onderzoekt en de *betekenissen* die zij geven aan hun waarheid. Theorie speelt geen grote rol. Tegenover Local/Emergent staat Elite/A Priori. Het type onderzoeker dat aan deze kant van de as geplaatst wordt, gebruikt theorie om data aan te toetsen. Hij hecht belang aan de *waarheid* van respondenten. In tegenstelling tot Local/Emergent is deze onderzoeker vooral geïnteresseerd in argumenten en feiten afkomstig van de top van een organisatie en minder in die afkomstig zijn uit de lagere gelederen.

Als afgestudeerd jurist kijk ik graag naar regelgeving als juridische basis voor beleid. Ik wil graag weten binnen welke kaders ik moet handelen en wat rechtvaardig is. Het nadeel van wet- en regelgeving is dat deze vaak bindend en sluitend zijn. Ruimte voor uitzonderingsgevallen en discussie is er vaak niet. Naar mijn mening is dat soms een gemis. Daarmee zit ik tussen Local/Emergent en Elite/A Priori in. Aan de ene kant hou ik graag vast aan wetten en regels die vaststaan en van bovenaf zijn opgelegd (Elite/A Priori). Het nadeel is dat daarmee ongelijke gevallen gelijk behandeld worden. Aan de andere kant ben ik als onderzoeker juist op zoek naar die uitzonderingsgevallen, om zo te zorgen dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld worden. Omdat ik vooral waarde hecht aan hetgeen 'rechtvaardig' is, neig ik toch naar Local/Emergent. De uitzonderingsgevallen worden meestal vanuit de praktijk of de lokale omgeving duidelijk. Wetten en regelgeving zijn niet waterdicht en mazen in de wet en uitzonderingsgevallen zijn nu eenmaal aan de orde van de dag. Het is van belang de discussie te blijven voeren, omdat betekenissen gevormd worden in interactie. Voor het vormen van betekenissen door individuen bestaat ruimte binnen de dimensie Local/Emergent. Tevens is een voordeel van Local/Emergent ten opzichte van Elite/A Priori dat ook ruimte wordt gegeven aan het individu om eigen keuzes te maken. Daarmee is de dimensie Local/Emergent voluntaristisch ten opzichte van de deterministische dimensie Elite/A Priori, waarbinnen weinig ruimte bestaat voor het individu om eigen keuzes te maken.

In het kwadrant van Deetz bevindt zich tussen Local/Emergent en dissensus het Dialogic Frame. Deetz zegt over het Dialogical Frame: *"In place of an active political agenda and the often utopian ideals therein, attention is to the space for a continually transforming world by*

recovery of marginalized and suppressed peoples and aspects of people". Het Dialogic Frame wordt uitgangspunt van dit onderzoek. Dit betekent dat gekeken wordt naar de betekenissen die van onderaf gegeven worden, dus vanuit de empirie. Iedere mening en iedere waarheid is van belang.

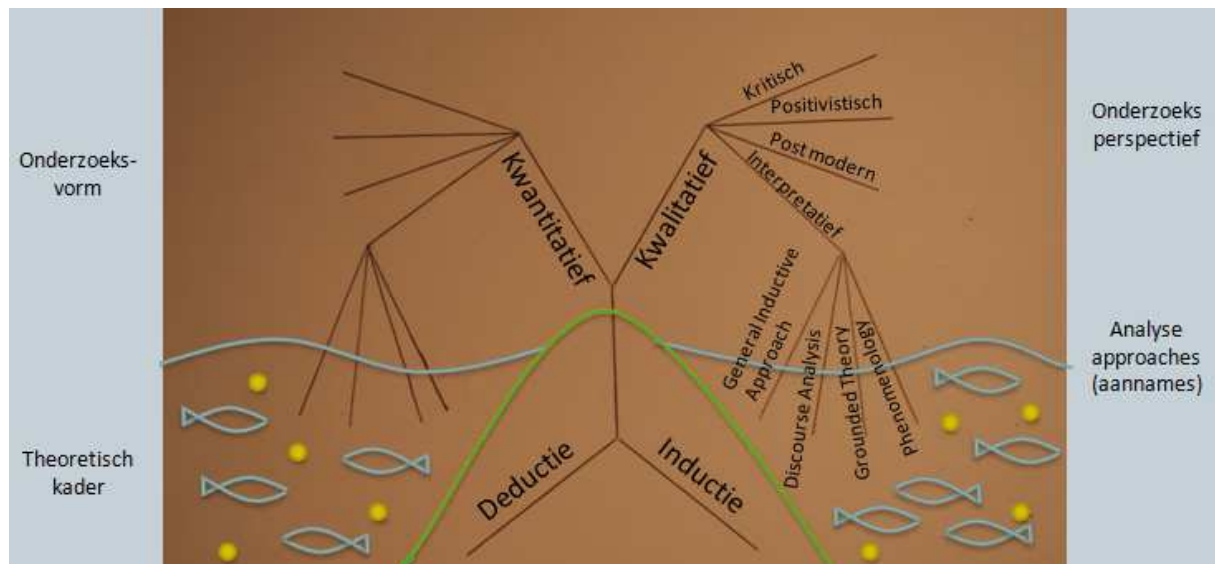
Iedere organisatie kan via het integratie-, differentiatie- en fragmentatieperspectief bekeken worden (Martin & Frost, 1999). Vanuit dezelfde perspectieven kan een onderzoeker naar een bepaalde situatie kijken. Wanneer een onderzoeker vanuit het integratieperspectief naar de situatie kijkt, is de onderzoeker op zoek naar overeenkomsten binnen de organisatie, oftewel shared values. Naar verschillen wordt niet gezocht en deze worden dan ook niet gevonden, al zouden ze misschien wel bestaan. Kijkt een onderzoeker vanuit het differentiatieperspectief, dan is de onderzoeker op zoek naar subculturen. Waaruit bestaan verschillen, waarom is dat zo en hoe werkt het? Hanteert een onderzoeker het fragmentatieperspectief dan wordt gezocht naar verschillen, naar hetgeen men juist niet met elkaar deelt. Deze verschillen houden de discussie levend. Er vanuit gaande dat in de discussie waarheden gevormd worden, is dit perspectief een heel waardevolle.

2 Onderzoeksmethode

Het wetenschappelijk perspectief van de onderzoeker heeft invloed op de keuze van de methode van onderzoek. Er zijn verschillende vormen van wetenschappelijk onderzoek. Welke vorm, kwalitatief of kwantitatief, hangt af van hetgeen de onderzoeker tracht te bereiken met het onderzoek.

In dit onderzoek wordt op zoek gegaan naar hoe interactieve beleidsvorming is ingezet en hoe dit ontvangen is door de betrokken sportverenigingen. Er moet gezocht worden naar betekenisgeving vanuit de empirie. Dit gebeurt vanuit een inductief theoretisch kader. Van deze empirische situatie, wordt vervolgens getracht een algemeenheid te vormen; een algemene theorie (Mayan, 2009). Een inductief theoretisch kader mondt uit in een kwalitatieve onderzoeksvorm. Kwalitatief onderzoek gaat uit van de interpretatie en betekenisgeving van betrokkenen. Niet de grenzen van het vraagstuk worden blootgelegd, maar het vraagstuk wordt juist opengebroken om zodoende dieper te kunnen kijken. Het openbreken van het vraagstuk is belangrijk om het 'waarom' van een bepaald handelen inzichtelijk te maken. Alleen zo kan sociale verandering bewerkstelligd worden.

Dit onderzoek heeft dus de vorm van kwalitatief onderzoek. Aan de hand van de in figuur 6 opgenomen "Onderzoeksboom" (Bodt, Bouvy, van den Eijnden, de Wit, & de Jong, 2011) zal duidelijk worden gemaakt welke keuzes een onderzoeker verder moet maken om tot een passende onderzoeksmethode te komen.



Figuur 6 Wetenschappelijke 'onderzoekboom' (Bodt, Bouvy, van den Eijnden, de Wit, & de Jong, 2011)

2.1 Onderzoeksperspectief

Wanneer de onderzoeksvorm is gekozen, moet een onderzoeksperspectief gekozen worden, niet te verwarren met het sociaal wetenschappelijk perspectief van de onderzoeker. Deze twee perspectieven hangen echter wel met elkaar samen. Er bestaan vier onderzoeksperspectieven: het positivistische, kritische, post moderne en interpretatieve perspectief.

Bij hetgeen ik wil bereiken met dit onderzoek, past de vorm van het interpretatieve onderzoeksperspectief. Ik ga ervan uit dat werkelijkheid een sociaal gegeven is en dat betekenissen tot stand komen in interactie. Door met elkaar te communiceren worden betekenissen gevormd en deze betekenissen zullen constant aan verandering onderhevig zijn. Dit onderzoeksperspectief past binnen het sociaal wetenschappelijk perspectief, wat Local/Emergent en dialogisch van aard is. Interactie staat centraal in het onderzoek en er wordt niet aan één theorie getoetst.

3 Dataverzameling

Om de empirische data te verzamelen, is gebruik gemaakt van de dataverzamelingstechniek semi-gestructureerde interviews en observatie. Deze vorm van dataverzameling past ook binnen de interactieve houding die belangrijk is om betekenissen te achterhalen. Een semi-gestructureerd interview is een interview dat wordt afgenomen aan de hand van een topiclijst. De topiclijst is van tevoren samengesteld door de onderzoeker en betreft topics (onderwerpen) die gebaseerd zijn op een theoretisch kader. De topics staan echter niet vast. Omdat analyseren een continu proces is dat gedurende het onderzoek plaatsvindt, kan het zijn dat uit tussentijdse analyse blijkt dat bepaalde topics meer of minder interessante data opleveren dan gedacht. Daarom kunnen topics aan de topiclijst toegevoegd worden of juist verwijderd. Het continu analyseren en aanpassingen doorvoeren aan de hand daarvan, wordt ook wel axiaal coderen genoemd (Boeije, 2005).

Naast semi-gestructureerde interviews is ook gebruik gemaakt van observatie als dataverzamelmethode. Observatie heeft plaatsgevonden tijdens bijeenkomsten van de gemeente met de sportverenigingen.

4 Analyse

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van open coderen (Boeije, 2005). De opgenomen interviews zijn getranscribeerd en de data is geanalyseerd door middel van het een codeboom. In de codeboom zijn thema's opgenomen die uit de interviews voortvloeiden. Omdat de interviews empirische data opleveren, zijn de thema's dus ook gebaseerd op de empirie. De vorm open coderen is belangrijk bij het doen van interpretatief onderzoek, omdat niet getoetst wordt aan een theorie en de data afkomstig uit de observaties, interviews en transcripten gebaseerd zijn op de empirie. Ook dit past binnen het perspectief Local/Emergent.

De uitgewerkte thema's vormen de resultaten van het onderzoek. Deze resultaten dienen als basis voor de analyse van het vraagstuk. De analyse van de data verbindt de resultaten met het onderzoeksperspectief en het theoretisch kader. Op basis van deze analyse kan ten slotte een conclusie worden getrokken.

5 Onderzoekspopulatie

Voor het onderzoek naar hoe de gemeente Wageningen interactieve beleidsvorming heeft ingezet en de receptie daarvan door de sportverenigingen zijn zowel bestuurders van sportverenigingen die gebruik maken van de sporthallen van MFC De Vlinder als de ambtenaren en bestuurder die vanuit de gemeente een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van het nieuwe sportbeleidsplan. In totaal zijn vier bestuursleden van verschillende sportverenigingen geïnterviewd. Vanuit de gemeente zijn interviews afgenomen met de projectleider, de manager van de afdeling waar sport onder valt en de wethouder.

6 Reikwijdte van het onderzoek

De interviews met de gebruikers de sporthallen van MFC De Vlinder zijn afgenomen in de periode februari en maart 2012. De observaties hebben plaatsgevonden van december 2011 tot en met maart 2012. De interviews met de gemeenteambtenaren en de wethouder zijn afgenomen in april en in mei 2012. Het is belangrijk te realiseren dat dit onderzoek ziet op de manier waarop verenigingen het nieuwe beleidsplan hebben ontvangen in de afgebakende periode mei 2011 tot en met april 2012. Wat er daarna is gebeurd en welke keuzes de verenigingen na die tijd hebben gemaakt, valt buiten het bereik van dit onderzoek.

IV. Tussen gemeente en sportverenigingen

1 “Dus als je het doet zonder de verenigingen, krijg je al sowieso je uitvoering niet tot stand”

Om te kunnen onderzoeken hoe de gemeente interactieve beleidsvorming heeft ingezet, moet eerst worden onderzocht wat de gemeente verstaat onder interactieve beleidsvorming en met welk doel dit is ingezet.

Over de definitie van interactieve beleidsvorming zeggen respondenten van de gemeente Wageningen het volgende:

*“Dat je niet hier een medewerker vraagt heel hard zijn best te doen achter zijn of haar bureau om hele slimme dingen te bedenken, maar **dat je vraagt bij de afnemers van het beleid... wat zij willen...**”(Gemeente 2)*

Met betrekking tot de reden om te kiezen voor interactieve beleidsvorming worden verschillende motieven aangedragen:

*“Het interactieve wil zeggen dat ik in principe begonnen ben aan dit proces **met als doel co-creatie**. Dus met zoveel mogelijk input samen creëren van een beleidsnota.”*
(Gemeente 1)

*“Dus als je het doet zonder de verenigingen, **krijg je al sowieso je uitvoering niet tot stand**, maar ik denk ook dat het **kwalitatief minder goed** gaat worden, omdat zij als geen ander weten wat zij willen.”* (Gemeente 2)

Als definitie van interactieve beleidsvorming is in dit onderzoek de definitie gebruikt die Pröpfer en Steenbeek hanteren. *Interactieve beleidsvorming is een beleidsproces waarin burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken worden om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.* Dit is een ruime definitie, waarin verschillende belanghebbenden worden genoemd en waarin verschillende vormen van betrokkenheid worden genoemd (open wisselwerking en samenwerking). De gemeente hanteert als definitie van interactieve beleidsvorming *het bij de afnemers van het beleid vragen wat zij willen*. Dit impliceert dat de afnemers van het beleid belanghebbenden zijn. De literatuur wijst uit dat verschillende motieven bestaan voor het inzetten van interactieve beleidsvorming. Deze motieven zijn het verhogen van de democratische legitimiteit, het dichten van de kloof tussen burger en overheid, het vergroten van het probleemoplossend vermogen, het verhogen van de kwaliteit van het beleid, het verhogen van draagvlak voor het beleid en het versnellen van het beleidsproces. Als motieven worden door de gemeente genoemd *co-creatie, uitvoering en kwaliteit*. Het

verhogen van kwaliteit van beleid wordt expliciet als motief genoemd. Creëren van draagvlak wordt impliciet als motief genoemd onder de noemer “co-creatie; het met zoveel mogelijk input samen creëren van een beleidsnota”. Co-creatie is volgens de literatuur geen op zichzelf staand doel. Het is een middel om het doel ‘draagvlak creëren voor de uitkomst van het beleid’ te bereiken.

Door de sportverenigingen het beheer van de sporthallen op zich te laten nemen, worden de sportverenigingen uitvoerders van het beleid van de gemeente. Het verkrijgen van draagvlak voor het beleid is noodzakelijk om de uitvoering (door de sportverenigingen) tot stand te krijgen en is dus ook een doel van het interactieve beleidsvormingsproces.

We zien hier dat de gemeente interactieve beleidsvorming ingezet heeft om, hoewel niet expliciet genoemd, draagvlak te creëren voor het beleid. Kwaliteit van beleid is wel expliciet als doel van interactieve beleidsvorming genoemd.

2 “We willen weer meer burgerparticipatie”

Het verkrijgen van draagvlak is voor de gemeente Wageningen één van de redenen geweest om interactieve beleidsvorming in te zetten. Aan de keuze om tot de inzet van interactieve beleidsvorming over te gaan, kunnen verschillende afwegingen ten grondslag liggen. Uit de literatuur blijkt dat deze keuze geleid kan worden door twee perspectieven op draagvlak: een instrumenteel perspectief en een normatief perspectief. Binnen het normatieve perspectief staan democratische waarden centraal en is (burger)participatie een waarde op zich. Draagvlak komt dan voort uit democratische waarden en het moet in de samenleving bestaan als een soort vanzelfsprekendheid. Binnen het instrumentele perspectief wordt interactieve beleidsvorming gezien als een instrument om draagvlak te creëren, weerstand te voorkomen en deskundige visies op het beleid te krijgen. In de praktijk zal een interactief beleidsproces nooit louter vanuit één perspectief worden gestart. Overwegingen uit beide perspectieven zullen doorgaans door elkaar heen lopen.

“En wat in het collegeakkoord staat is dat wij het heel belangrijk vinden dat wij het samen met de burgers doen.” (Gemeente 1)

“We willen weer meer burgerparticipatie. Dus ik heb bij de beleidsprocessen om te komen tot een nieuw beleidsstuk, maar ook voorgenomen om dat volop te doen in interactie met de burgers.” (Gemeente 1)

Door burgerparticipatie in de centrale missie ‘Samen maken we de stad’ op te nemen in het collegeakkoord, zouden deze waarden als een vanzelfsprekendheid moeten gelden in de (lokale) samenleving. Ook is vanuit de gemeente niet gewerkt met een van tevoren uitgewerkt product, maar is door middel van de interactieve bijeenkomsten gericht op communicatie met de belanghebbenden:

“We hadden nog helemaal niks op papier en al helemaal niet welke koers het werd, zijn we het gesprek al aangegaan met de verenigingen.” (Gemeente 2)

“We hebben in de beginfase weleens een gesprek gehad met de portefeuillehouder van 'gaan we al bepaalde denkrichtingen in'? We hebben globale scenario's toen geschetst, om daar een discussie mee aan te gaan of wij inderdaad al bepaalde doelen moesten gaan najagen. Die zijn op dat moment van tafel gegaan.” (Gemeente 3)

Naast het creëren van draagvlak en het tot stand krijgen de uitvoering is het verbeteren van de kwaliteit van beleid voor de gemeente Wageningen een motief geweest om interactieve beleidsvorming in te zetten. Deze keuze komt voort vanuit een instrumenteel perspectief. De uitspraak

“...omdat zij als geen ander weten wat zij willen.” (Gemeente 2)

impliceert dat de gemeente de belanghebbenden (de afnemers van het beleid) ziet als deskundigen. Kwaliteit van beleid wordt beoogd door de deskundige visie van de afnemers van het beleid te vergaren.

We zien hier dat het interactieve beleidsvormingsproces is gestart ten gunste van democratische waarden, waar draagvlak uit voort kan komen, en dat voor de inzet van interactieve beleidsvorming is gekozen vanuit een normatief perspectief op draagvlak. Daarnaast blijkt uit het motief kwaliteit van beleid (door deskundigheid) dat de gemeente Wageningen niet geheel vanuit een normatief perspectief gestart is aan het interactieve beleidsvormingsproces. Ook een instrumenteel perspectief lag aan de keuze voor interactief beleid ten grondslag.

3 “Daar kwam die weerstand in eerste instantie vandaan”

De gemeente Wageningen heeft interactieve beleidsvorming ingezet om draagvlak te krijgen voor het beleid. Interactieve beleidsvorming is het instrument om tot draagvlak te creëren. In het literatuurhoofdstuk is beschreven dat het positief of neutraal ontvangen van beleid betekent dat draagvlak bestaat voor het beleid. Het ontvangst is positief of neutraal, wanneer geen uiting wordt gegeven aan sterke kritiek of weerstand (Graaf & Boedeltje, 2004), (Goldenbeld & Vis, 2001). Tijdens het proces is echter wel kritiek geleverd en is weerstand ontstaan onder de sportverenigingen:

“Binnensport Wageningen slaat alarm om bezuiniging” (Gelderlander, 2011)

“In bijgevoegde brief willen de Wageningse sportverenigingen ... hun gezamenlijke zorgen kenbaar maken aan de gemeenteraad van Wageningen.”

Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe de sportverenigingen het beleid ontvangen hebben, wordt hier data besproken aan de hand van weerstand.

“Ik heb echt zoiets van eerst zien en dan geloven”

Vertrouwen is een onderwerp dat steeds naar voren kwam in de interviews. Vertrouwen heeft betrekking op meerdere aspecten die weer met elkaar samenhangen. Vertrouwen heeft betrekking op de gemeente als partner in het beleidsvormingsproces, maar ook op het vertrouwen ten aanzien van de haalbaarheid van de uitvoering van het beleid. Zien de verenigingen de gemeente niet als een betrouwbare partner, dan betekent dit dat de gemeente van meet af aan al begint met een achterstand. Verandering gaat gepaard met weerstand (Robbins & Judge, 2008), zeker wanneer de verandering van buitenaf wordt opgelegd, kan het zijn dat verschillende inzichten bestaan over de gevolgen van de verandering (Caluwé & Vermaak, 2006). Maar uit onderstaande uitspraken blijkt dat wanneer de verandering ook nog eens wordt opgelegd door een partij waar men geen vertrouwen in heeft, het negatieve invloed heeft op (het vertrouwen in) het veranderingsproces:

“Dat het uiteindelijk dus heel veel praatjes zijn, die we toch ook wel vaak hebben gehad, en dat het uiteindelijk als puntje bij paaltje komt, dat er dan toch wordt besloten dat het toch dit wordt of toch gewoon dat wordt.” (Sportvereniging 2)

“Als je het dan hebt over vertrouwen, we hebben even geprobeerd om het vertrouwen te herstellen, natuurlijk en om wat warm gevoel te krijgen. Maar als ik het van de bovenkant bekijk, dan zie ik daar een proces wat niet warm is. Dat is gewoon kil.” (Sportvereniging 4)

“Ik heb echt zoiets van eerst zien en dan geloven. En maak maar eens waar van wat je hier vertelt.” (Sportvereniging 3)

Voorvallen uit het verleden kunnen invloed hebben op het vertrouwen dat men heeft in de gemeente als betrouwbare partner om mee samen te werken en afspraken te maken, nog voordat het interactieve beleidsvormingsproces begonnen is. De gemeente begint dan met een dubbele achterstand. Wanneer de betrokkenen de gemeente niet zien als een betrouwbare partner, moet de gemeente extra bedacht zijn op hoe ze het interactieve beleidsvormingsproces vorm geeft. Het niet zijn van een betrouwbare partner kan dan zomaar ‘bevestigd’ worden door het niet handig aanpakken van bepaalde dingen in het proces.

“...gemeente en mijn persoonlijke dingen, die matchten zeker niet op dat moment. En ja goed, dan ga je misschien ook een stukje bevestiging zoeken daarin, maar die had ik ook al duidelijk. Daar hoefde ik niet naar te zoeken, die kreeg ik gewoon aangereikt.” (Sportvereniging 3)

In de volgende paragrafen zullen verschillende oorzaken van weerstand aan bod komen. Het zojuist beschreven vertrouwensaspect zal hierbij nog een aantal malen terugkeren.

"Zo werkt dat nergens in overheidsland"

In het beleidsvormingsproces is gebleken dat de sportverenigingen duidelijkheid wilden hebben ten aanzien van de invulling van de beheertaken, vóórdát het plan naar de Raad zou gaan. De gemeente kon hier, naar eigen zeggen, echter geen gehoor aan geven. Dit heeft weerstand opgeleverd, omdat onvoldoende duidelijkheid geen vertrouwen gaf ten aanzien van de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van het plan.

"Wij moeten hier nu mee gaan werken en we hebben geen informatie. We weten helemaal niks." (Sportvereniging 2)

"...uiteindelijk gaat het erom dat je de bezuiniging haalt en dat vraag ik me af." (Sportvereniging 2)

Het onvoldoende aanwezig zijn van vertrouwen in de uitvoerbaarheid van beleid is hier de oorzaak van weerstand. Boonstra (2001) legt uit dat wanneer beleid moeizaam uitvoerbaar is of er is onvoldoende steun voor, weerstand kan optreden. Dat is wat hier ook gebeurt. Er is onvoldoende steun voor het beleid, omdat dat uitvoering niet is uitgewerkt. Degenen die het beleid uit moeten uitvoeren, moeten voldoende vertrouwen hebben in de uitvoerbaarheid daarvan. Dit is noodzakelijk omdat het slagen van de sportvereniging als beleidsinstrument afhangt van de actieve inzet van de vrijwilligers (Skille, 2008).

De sportverenigingen hebben dus aangegeven behoefte te hebben aan duidelijkheid over de beheertaken. De gemeente wilde echter eerst het beleidsplan ter goedkeuring aan de Raad voorleggen, voordat begonnen werd aan (uitwerking van) de uitvoering.

"Wat de gemeente heeft gezegd is, het moet eerst door de Raad en dan gaan we het pas invullen. Jaaa, dat kán niet! Je moet wel een beeld hebben van hoe je het zou willen hebben, natuurlijk. Meer dan alleen maar eigen beheer willen. Daar kwam die weerstand in eerste instantie vandaan." (Sportvereniging 2)

"Maar het is heel gebruikelijk in gemeenteland dat je een beleidsnota laat vaststellen en dan met de uitvoering begint." (Gemeente 1)

"En dat is ook wel logisch, want je moet eerst die stip op de horizon hebben. Want anders interfereert die uitvoering..., bepaalt dan de wat-vraag. Dat kan natuurlijk niet." (Gemeente 1)

"En is alsnog, zijn we een stuk in de uitvoering begonnen. En dat was ook even schakelen, want daar hadden we helemaal niet de capaciteit voor, we hadden de projectleider daar helemaal niet voor ingehuurd, dus eeeeh, hadden we ook nog geen geld voor, want dat zat in datzelfde plan." (Gemeente 2)

Het gevolg hiervan zou zijn dat een plan werd vastgesteld, waarvan de verenigingen als uitvoerders geen vertrouwen hadden dat het daadwerkelijk uitvoerbaar was. Door hun zorgen kenbaar te maken bij de Raad, hebben de sportverenigingen invloed uitgeoefend op het proces. De Raad heeft de gemeente gezegd het beleidsplan terug te nemen. Toen zijn alsnog gesprekken gevoerd met de verenigingen en is eerder in de uitvoering begonnen.

“...omdat de gemeenteraad merkte dat er onrust was, hebben zij zelf gezegd 'wij kunnen de beeldvormende fase niet afronden om besluitvorming te doen', dus ze hebben het proces op die manier een maand extra gegeven.” (Gemeente 1)

“Doordat de Raad zei dus 'even eigenlijk pas op de plaats'. Nou ja, er waren zoveel vragen, het was nog niet klaar voor bespreking in de raad. En toen zijn we alsnog de gesprekken met de binnensportverenigingen aangegaan. En is alsnog, zijn we een stuk in de uitvoering begonnen.” (Gemeente 2)

Tijdens deze gesprekken is gewerkt aan vertrouwen en aan de inhoud van de beheertaken. Dat het vertrouwen er nog niet was tijdens het proces en dat de sportverenigingen dit belangrijk vinden, zien we terug in de volgende uitspraak:

“...anderzijds echter is het van nog groter belang, dat er tijdens dit startoverleg allereerst wordt begonnen met het vormen (smeden!) van een vertrouwensbasis tussen gesprekspartners om dit “proces van samenwerking” een gezonde kans van slagen (mee) te geven naar de toekomst.” (Sportvereniging 3 namens andere verenigingen in een brief aan de gemeente).

Het voorleggen van het beleidsplan aan de Raad is een zet geweest die invloed heeft gehad op het vertrouwen dat de sportverenigingen hadden in de gemeente.

“Want als men er gewoon iets wil doordrukken dan moeten ze het toch doordrukken.” (Sportvereniging 3)

De gemeente wilde draagvlak creëren, maar bereikte het tegenovergestelde.

“Omdat men toch het gevoel had dit is draagvlak creërend, maar ik voel niet dat we dat draagvlak hebben en dan toch worden die besluiten gemaakt. Nou, toen is wel het verzet begonnen.” (Sportvereniging 2)

We zien hier een aantal dingen. Doordat geen vertrouwen is ontstaan in de haalbaarheid van de uitvoering, is weerstand ontstaan en dit heeft zich geuit in het in contact treden met de gemeenteraad. De gemeente had deze weerstand kunnen voorkomen door eerder aan de uitvoering te beginnen. Dit was echter niet mogelijk, omdat de gemeente daar niet op voorbereid was. Er was geen geld en geen capaciteit voor vrijgemaakt om eerder in de uitvoering te beginnen, want “zo werkt dat niet binnen de gemeente”. Dit heeft echter wel een negatief effect gehad in het vertrouwen dat de sportverenigingen hebben in de gemeente als samenwerkingspartner.

“Ik vond de vragen wel slim gesteld, maar niet netjes”

De gemeente heeft invulling gegeven aan het interactieve beleidsvormingsproces door het organiseren van drie interactieve bijeenkomsten.

“En dat betekent dat we 3 bijeenkomsten hadden, waarvan de eerste heel erg op de wat-vraag zat. Wat willen we met sportbeleid, wat is wat we graag neer willen zetten, waar liggen kansen? ... En de tweede bijeenkomst ga je dan verdiepen. Dan ga je al meer in op de vraag als je keuzes moet maken. Doe je aan de hand van stellingen en discussies. ... En eh toen hebben we ook gezegd van 'we gebruiken de laatste bijeenkomst om te sparren, maar we zitten niet meer op co-creatielevel.” (Gemeente 1)

Tijdens de tweede bijeenkomst is de discussie gevoerd met de sportverenigingen door middel van het voorleggen van een aantal stellingen. Een voorbeeld van een stelling is dat Sportverenigingen die een ‘anti-belang’ belangrijk vinden, krijgen geen subsidie. De reactie van de sportverenigingen op deze stellingen was echter negatief:

“... ik vond het, een aantal vragen heel suggestief geformuleerd van als je nee zegt tegen een vraag kun je eigenlijk als asociaal worden bestempeld, en als je ja zegt tegen een vraag dan teken je je eigen blanco cheque waardoor je je geld kwijtraakt als vereniging zijnde.” (Sportvereniging 3)

Hier zien we dat de gemeente het gesprek en de discussie aan wilde gaan met de sportverenigingen, maar dat dit op een andere manier ontvangen is door de sportverenigingen. Het is dus belangrijk om als gemeente van te voren te bedenken hoe uitspraken geformuleerd worden.

“...mensen die het allerbeste ermee voor hebben, maar niet 100% in de gaten hebben van hoe het binnen een vereniging nu werkt”

Op het moment van voorleggen van het beleidsplan aan de Raad was de beslissing door de gemeente gemaakt dat tarievenverhoging of het doen van beheer door de verenigingen de keuzemogelijkheden waren die de verenigingen kregen in het nieuwe sportbeleid. Deze keuze vormt voor de sportverenigingen het belangrijkste onderdeel van het beleidsplan, omdat dit voor de verenigingen de meeste consequenties heeft. De weerstand die is ontstaan omtrent de keuze is tweeledig. De sportverenigingen hebben, in hun ogen, geen invloed gehad op het opnemen van de keuze in het beleidsplan, want hoewel de sportverenigingen nadrukkelijk te kennen hadden gegeven het plan niet te willen laten vaststellen (omdat de inhoud nog niet bekend was) is het door de gemeente toch voorgelegd aan de Raad. Ook is weerstand ontstaan doordat de keuze voelde als een non-keuze.

“Onze contributie zou met 135 euro per jaar omhoog moeten. Dat gaat ongetwijfeld leden kosten en dan kunnen we de teams niet meer vol krijgen.” (Gelderlander, 2011)

“De sterk oplopende kosten zullen tot gevolg hebben dat de contributies sterk zullen stijgen, met als gevolg verlies van leden. Het ligt zelfs in de verwachting dat een aantal verenigingen dit niet zal overleven.” (Gelderlander, 2011)

“Bij met name het financiële aspect van de verhoging die doorwerkt in de contributies leidt tot mogelijk ledenverlies en te veel ledenverlies zou ook het bestaansrecht van de vereniging aantasten.” (Sportvereniging 1)

De keuze voelde dus voor de sportverenigingen als een non-keuze; hoge tarieven hebben te verstrekkende gevolgen, dus dan maar het beheer. Maar dat dus nog niet uitgewerkt. De verenigingen moesten dus gedwongen kiezen voor een nog niet uitgewerkt plan, waarvan zij ook nog uitvoerder worden.

Wat we hier zien gebeuren is dat de gemeente in de veronderstelling was de sportverenigingen een keuze voor te leggen, maar niet wist dat dit in de ogen van de sportverenigingen eigenlijk geen keuze was. Inzicht in de gevolgen van beleid was dus erg verschillend. Het uiteenlopen van inzicht in de gevolgen van beleid, is volgens (Kotter & Schlesinger, 1989) ook een oorzaak van weerstand. Het is daarom belangrijk dat partijen in een beleidsvormingsproces inzicht hebben in elkaars belangen.

4 “Jullie doen dit voor je werk, maar wij doen dit allemaal 's avonds ernaast”

Doordat de sportverenigingen het beheer van de sporthallen op zich ‘moeten’ nemen, verandert hun rol van afnemers van het beleid naar uitvoerders van het beleid. Het is echter niet vanzelfsprekend dat een sportvereniging zulke omvangrijke taken kan uitvoeren, omdat het een vrijwilligersorganisatie is. Mensen sluiten zich aan bij een vereniging en verrichten taken voor andere leden zonder daarvoor betaald te krijgen. Het vrijwillige karakter van de sportvereniging is expressief. Dat wil zeggen dat de kerndoelstelling van de vereniging het uitoefenen van de sport is (Boessenkool J. , 2011). Door het uitvoeren van beleid wordt het uitoefenen van de taak niet langer de hoofddoelstelling en dit kan het functioneren van de vereniging onder druk zetten. Vrijwilligers vragen zich af voor wie ze het nog doen. Voor de eigen leden of voor de overheid? Daarnaast zien vrijwilligers zich vaak niet gekwalificeerd om beleid uit te voeren. In het beleidsproces van de gemeente Wageningen zien we deze zorg van de sportverenigingen ook ontstaan. Zijn hun vrijwilligers wel gekwalificeerd om beheertaken uit te voeren? Welke taken zijn dit en willen de leden dit wel doen?

“We hebben behoefte aan vastigheid. Alleen dan zijn er vrijwilligers te mobiliseren”.
(Sportvereniging 5)

“... want het kost uiteindelijk heel veel moeite, iemand zei ook al letterlijk ‘jullie doen dit voor je werk, maar wij doen dit allemaal 's avonds ernaast’, dat maakt wel echt heel veel uit.” (Sportvereniging 2)

Door het niet uitwerken van de beheertaken, weten de sportverenigingen niet wat nu van hun vrijwilligers verwacht wordt. Daarom weten zij ook niet of hun vrijwilligers het beleid wel kunnen en willen uitvoeren. Eerder is al duidelijk geworden dat de onduidelijkheid van de beheertaken leidt tot het ontbreken van vertrouwen in de haalbaarheid. Het al dan niet haalbaar zijn van het beheerscenario heeft dus ook te maken met de bereidheid van vrijwilligers. Dit maakt het voor de gemeente van groot belang meer invulling te geven aan de taken binnen het beheerscenario. Zeker als men bedenkt dat het slagen van de uitvoering valt of staat met de bereidheid van vrijwilligers om dit uit te voeren (Skille, 2008).

5 Samenvattend

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat de gemeente interactieve beleidsvorming heeft ingezet als instrument om draagvlak te krijgen voor het beleid en voor de uitvoering daarvan. Dit past binnen het instrumentele perspectief op draagvlak voor beleid als uitkomst van een interactief beleidsvormingsproces.

De gemeente heeft het interactieve beleidsvormingsproces vormgegeven door drie interactieve bijeenkomsten te organiseren. De invulling van de interactieve bijeenkomsten heeft ook weerstand veroorzaakt. Door mensen te laten dromen, terwijl een bezuiniging in de lucht hangt was geen goed begin. Het aangaan van de discussie is noodzakelijk binnen het beleidsvormingsproces om inzicht te krijgen in elkaars belangen. Door de discussie aan te gaan aan de hand van stellingen die door de sportverenigingen als suggestief werden geïnterpreteerd, is echter weerstand ontstaan. Tijdens de derde bijeenkomst is nog van gedachten gewisseld, maar heeft de gemeente de regierol vervuld. De gemeente heeft besloten de keuze tussen tarievenverhoging en beheer, opgenomen in het beleidsplan, vast te laten stellen door de Raad. Dit terwijl de sportverenigingen nadrukkelijk hebben verzocht dit niet te doen voordat duidelijkheid werd geboden over de inhoud van het beheer. Door hier geen gehoor aan te geven, is ook weerstand ontstaan. Ook is weerstand ontstaan ten aanzien van de keuze van beheer of verhoogde tarieven, omdat de verenigingen voelden dat dit eigenlijk geen keuze was. Het moeten betalen van de hogere huurtarieven van de sporthal zou verregaande gevolgen hebben voor het voortbestaan van de sportvereniging. De gemeente was echter in de veronderstelling de verenigingen een keuze te bieden en had daarom niet genoeg inzicht in het belang van de verenigingen om duidelijkheid te krijgen in die taken. De verenigingen kunnen het doen van beheertaken alleen voor elkaar krijgen als de vrijwilligers dit oppakken. De sportverenigingen geven te kennen dat de vrijwilligers niet te mobiliseren zijn als zij niet weten wat van hun verwacht wordt. Niet alleen de

sportverenigingen zijn afhankelijk van hun vrijwilligers voor de uitvoering van de taken, ook de gemeente is (maakt zich) afhankelijk van de vrijwilligers van de sportvereniging, doordat zij gemeentelijk beleid gaan uitvoeren.

De weerstand die is ontstaan kan verklaard worden door een aantal proceskenmerken, zoals Boedeltje en De Graaf deze noemen. Zij stellen dat wanneer een interactief beleidsvormingsproces ingezet is vanuit het instrumentele perspectief, dit proces moet voldoen aan een aantal kenmerken om uiteindelijk tot draagvlak te komen. Het proces moet voldoen aan de kenmerken inhoudelijke openheid en procesopenheid (Graaf & Boedeltje, 2004). Ten eerste moeten de deskundigen bij het proces betrokken worden. De deskundigen zijn de sportverenigingen, de afnemers van het beleid. Zij zijn allen benaderd om deel te nemen aan het herijkingsproces. Ten tweede moet de inhoudelijke openheid groot zijn. De gemeente heeft te kennen gegeven behoefte te hebben aan deskundigheid. Daarom zal er voldoende ruimte moeten bestaan voor de ideeën en de plannen van de sportverenigingen. Ten slotte is het doel kwaliteitsverbetering door deskundigheid. Om die reden is het beslist noodzakelijk dat de inbreng van de deskundigen daadwerkelijk meegenomen wordt in het uiteindelijke beleid.

Procesopenheid, inhoudelijke openheid en daadwerkelijk invloed van de belanghebbenden zijn belangrijke proceskenmerken voor het verkrijgen van draagvlak in het interactieve herijkingsproces. De sportverenigingen hebben ervaren niet genoeg invloed te hebben gehad. Ook hebben zij ervaren dat er niet voldoende openheid in het proces is geweest.

V. Conclusie

1 Oorzaken van weerstand

Binnen het interactieve beleidsvormingsproces is weerstand ontstaan ten aanzien van een aantal aspecten. Ten eerste is weerstand ontstaan ten aanzien van de rol die de sportverenigingen hadden in het proces. Deze rol kwam niet overeen met de rol die ze verwacht hadden te krijgen. De sportverenigingen hadden verwacht samenwerkingspartner te zijn, maar in plaats daarvan hebben zij feitelijk een adviserende rol gehad. Hierdoor hebben zij geen duidelijke invloed gehad op het proces en op de inhoud, waardoor beslissingen zijn genomen die op dat moment nog niet de steun van de verenigingen genoot. Dit heeft ook weerstand tot gevolg gehad.

Ten tweede bestond, mede als gevolg van bovenstaande, bij de sportverenigingen geen vertrouwen in de uitvoerbaarheid van het beleid. Doordat nog geen duidelijkheid geboden was in de inhoud en omvangrijkheid van de beheertaken, wisten de sportverenigingen ook niet of ze wel voldoende gekwalificeerd zouden zijn deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen. De sportverenigingen hebben gevraagd om duidelijkheid, zodat ze hun leden konden informeren. De leden zijn uiteindelijk degenen die het beheer moeten gaan doen en het is essentieel om te weten of de vrijwilligers überhaupt te mobiliseren zijn voor deze taken.

Ten derde heeft ook de wijze van inrichting van het beleidsproces tot weerstand geleid. Weerstand is ontstaan doordat de verenigingen gedwongen werden een keuze te maken die voor hun als een non-keuze voelde. Het voorleggen van een non-keuze kon gebeuren, doordat de gemeente en de sportverenigingen de effecten van het beleid anders zagen. De belangrijke proceskenmerken inhoudelijke openheid en het voldoende meewegen van de input van participanten is niet voldoende in acht genomen.

2 De inzet van interactieve beleidsvorming

Nu duidelijk is welke factoren geleid hebben tot weerstand, kan de vraag beantwoord worden hoe de gemeente interactieve beleidsvorming heeft ingezet en hoe het beleid is ontvangen bij de sportverenigingen.

De gemeente Wageningen heeft interactieve beleidsvorming ingezet vanuit haar visie op Mens en Maatschappij, waarin de centrale missie “Samen maken we de stad” is opgenomen. Hoewel dit een normatieve grondslag is voor de keuze om interactieve beleidsvorming in te zetten, is interactieve beleidsvorming voornamelijk instrumenteel ingezet met als doel draagvlak creëren om zodoende de uitvoering tot stand te krijgen en de kwaliteit van beleid te vergroten.

De gemeente heeft binnen het proces van planvorming ruimte geboden aan de sportverenigingen om mee te praten. Tijdens de eerste bijeenkomst is input verkregen voor de plannen. Ten tijde van de tweede bijeenkomst kwam de gemeente in haar conceptbeleidsplan met een plan waarin een keuze was opgenomen. Hierop mochten de verenigingen commentaar geven. Tijdens de derde bijeenkomst werd nog van gedachten gewisseld, maar het plan is niet van tafel gegaan en is aan de Raad voorgelegd. Volgens de participatieladder van M. Heins, gebaseerd op de participatieladder van Pröpper en Steenbeek, is deze vorm van interactieve beleidsvorming te kwalificeren als 'symbolisch interactief'. De doelstelling van de gemeente om *interactief* beleid te maken is niet gehaald.

3 Ontvangst

Uit de data is gebleken dat het oordeel van de verenigingen ten aanzien van het proces en de inhoud negatief was. Het negatieve oordeel heeft geleid tot actie van de sportverenigingen. Duidelijk is geworden dat weerstand is ontstaan in dit proces van interactieve beleidsvorming en dat meerdere aspecten hebben geleid tot weerstand. Weerstand heeft zich op verschillende manieren geuit. Geconcludeerd kan worden dat geen draagvlak is ontstaan voor het beleid.

4 Beantwoording van de hoofdvraag

Na bovenstaande uiteenzetting van de factoren die geleid hebben tot weerstand, kan antwoord gegeven worden op de hoofdvraag *Hoe zet de gemeente Wageningen interactieve beleidsvorming in bij de herijking van het sportbeleid en hoe is de receptie hiervan door de sportverenigingen?*

De gemeente Wageningen heeft interactieve beleidsvorming ingezet als instrument om draagvlak te creëren en uitvoering tot stand te brengen. Het interactieve beleidsvormingsproces heeft zij ingezet zonder een van tevoren vaststaand plan en in discussie met de sportverenigingen. Het beleid, zowel het beleidsproces als de beleidsinhoud, is echter negatief ontvangen door de sportverenigingen.

De beantwoording van deze hoofdvraag kunnen we uitspraken doen over de bruikbaarheid van het theoretisch concept interactieve beleidsvorming voor de gemeente. Dit zal in de aanbeveling aan de orde komen.

5 Aanbeveling

Tussen theorie en praktijk

De belangrijkste reden voor het inzetten van interactieve beleidsvorming is het creëren van draagvlak voor beleid en uitvoering. Het theoretisch concept van interactieve beleidsvorming schrijft een aantal proceskenmerken voor, waaraan voldaan moet worden om door het proces daadwerkelijk draagvlak te kunnen creëren. Het vraagt echter nogal wat van een gemeente om aan al deze procesvoorwaarden te voldoen. Uit voorgaand hoofdstuk is gebleken dat weerstand is ontstaan door meerdere factoren. Ook is aangegeven wat de gemeente zou hebben kunnen doen om deze weerstand weg te nemen of te voorkomen. De vraag wordt hier gesteld of het voldoen aan de procesvoorwaarden wel haalbaar is voor een gemeente.

5.1 Loslaten

Tot een gedragen beleid en een gedegen uitvoering komen, vraagt dus meer van de gemeente dan een lijst met proceskenmerken afwerken. Het inzetten van interactieve beleidsvorming betekent dat de gemeente het vaste patroon van eerst vaststellen van beleid en dan uitwerken van de uitvoering moet kunnen loslaten. Kan een gemeente deze patronen wel loslaten? Wanneer aan de hand van de uitwerking blijkt dat bepaalde doelen niet gehaald kunnen worden, betekent dit dan dat de uitwerking bepaalt wat de “stip op de horizon” gaat worden? Wat betekent dit voor de hoeveelheid invloed en verantwoordelijkheid die sportverenigingen krijgen?

5.2 Interne organisatie

Het loslaten van bepaalde processen betekent ook dat de interne organisatie van een gemeente daarop voorbereid moet zijn. Op voorhand moet al rekening gehouden worden met wat de invloed en de wil van de sportverenigingen kan betekenen voor de interne organisatie. Zoals uit dit onderzoek bleek, was geen rekening gehouden met extra geld en capaciteit om alvast de uitvoering uit te werken. Het loslaten van vaste patronen betekent dus ook dat de gemeente op voorhand een inschatting moet (kunnen) maken van hetgeen de sportverenigingen willen. Wanneer sportverenigingen betrokken worden in een beleidsvormingsproces en zij mogen inbrengen wat zij willen, maar als de gemeente vervolgens moet zeggen dat dit niet mogelijk is, heeft dit ook gevolgen. Waar doet men het dan allemaal voor? Als het in de ogen van de sportverenigingen geen zin heeft tijd en moeite te steken in het beleidsvormingsproces, is de verwachting dat ze een volgende keer niet meer zullen participeren. De kloof tussen burger en gemeente wordt dan groter, terwijl het verkleinen van deze kloof door een goede inzet van interactieve beleidsvorming ook bereikt kan worden. Dit maakt een mooie overgang naar de factor vertrouwen als oorzaak van weerstand.

5.3 Vertrouwen in gemeente

Het hebben van vertrouwen in de gemeente is in dit onderzoek essentieel gebleken bij het vormen van beleid in het interactieve beleidsvormingsproces en het is in meerdere vormen zichtbaar geworden. Allereerst moet er voldoende vertrouwen zijn van de sportvereniging in de gemeente als betrouwbare samenwerkingspartner. Het zijn van samenwerkingspartners is ook belangrijk in dit proces, hier kom ik later op terug. Het verleden heeft invloed op de mate van vertrouwen dat men heeft in de gemeente. In dit onderzoek is gebleken dat de gemeente als organisatie in de ogen van (bestuurders van) sportverenigingen in het verleden het vertrouwen een aantal malen geschaad heeft. Dit heeft als gevolg gehad dat de sportverenigingen met wantrouwen jegens de gemeente het proces zijn gestart. “Eerst zien, dan geloven” is een uitspraak die wat dit betreft de lading behoorlijk dekt. Het is dus noodzakelijk dat de beleidsmedewerkers die het veranderingsproces in gang zetten, flink inzetten op de vertrouwensrelatie. Het “smeden” van een goede vertrouwensrelatie is essentieel om samen invulling te geven aan gedragen beleid en de uitvoering daarvan.

5.4 Vertrouwen in haalbaarheid van uitvoering

Het vertrouwen in de gemeente als samenwerkingspartner heeft ook invloed op het vertrouwen dat de sportverenigingen hebben in de uitvoering van het beleid. Wanneer geen vertrouwen bestaat in de gemeente, zal ook geen vertrouwen bestaan in de uitvoering als deze nog niet is uitgewerkt. Het niet uitwerken van de uitvoering, maar het vervolgens toch laten vaststellen dat de sportverenigingen verantwoordelijk worden voor de uitvoering, doet afbreuk aan het vertrouwen in de gemeente als partner. De verenigingen worden in hun ogen dan gedwongen de uitvoering van beleid te gaan doen, terwijl ze niet weten wat dat betekent en ze niet weten of hun vrijwilligers het aankunnen. Wanneer de uitvoering samen wordt ingevuld, kan afstemming plaats vinden tussen de belangen van de uitvoerder en de gemeente.

5.5 Inzicht in de sportvereniging als partner

Vertrouwen in de uitvoerbaarheid van het beleid is voor een sportverenigingen belangrijk, omdat de vereniging voor het uitvoeren van beleid afhankelijk is van haar vrijwilligers. Daarom is het voor de verenigingen in dit kader zo belangrijk om te weten wat de beheertaken gaan inhouden. Vertrouwen in uitvoerbaarheid betekent dus vertrouwen in het kunnen mobiliseren van vrijwilligers. Belangrijk hiervoor is dus het kunnen geven van duidelijkheid omtrent beheertaken, om te weten of hun vrijwilligers het beleid kunnen en willen uitvoeren en er dus voldaan kan worden aan het plan van de gemeente. Het alternatief (hoge tarieven) blijft anders in de lucht hangen. Inzicht in het vrijwillig karakter van de sportvereniging zou hebben kunnen helpen bij het wegnemen van weerstand. Als de gemeente zou hebben geweten dat de uitvoering voor de sportvereniging om deze reden zo belangrijk was geweest, zou ze het belang inzien van het eerder uitwerken van de uitvoering. Voor interactieve beleidsvorming is het dus ook belangrijk dat de gemeente weet wie de gesprekspartners zijn en wat de kenmerken hiervan zijn.

5.6 Samenwerkingspartner

Eerder is al aangegeven dat het betrekken van de sportvereniging als samenwerkingspartner belangrijk is voor het slagen van het proces van interactieve beleidsvorming. In het interactieve beleidsvormingsproces hecht de deelnemende partij immers veel waarde aan de invloed van de eigen inbreng. Dit vraagt om een gelijkwaardige rol van partijen en dit betekent dat er samen gekozen moet kunnen worden. Kan de gemeente deze mate van invloed aan de sportvereniging geven? Als samen gekozen moet kunnen worden, betekent dit dat de sportverenigingen invloed moeten kunnen hebben op de besluitvorming. Wanneer, hoe en wat wordt besloten ligt dan niet meer volledig in de invloedssfeer van de gemeente. De gemeente ziet zich echter wel genoodzaakt op een vastgesteld moment te voldoen aan een bezuinigingsdoelstelling. Het uiteenlopen van besluitvormingsprocessen kan dan problematisch zijn, omdat de gemeente iets moet besluiten op een moment dat de sportvereniging daar nog niet aan toe is. Dit heeft weer gevolgen voor het vertrouwen in elkaar als partner in de samenwerking en in het vertrouwen van de sportverenigingen in de haalbaarheid van de uitvoering. Dit maakt het belangrijk van te voren goede en duidelijke afspraken te maken over de besluitvorming en het procesverloop.

5.7 Tot slot

In de literatuur worden proceskenmerken genoemd, zoals inhoudelijke openheid en procesopenheid. Daarnaast moet de gemeente een goede communicatie in acht nemen, de burger in voldoende mate laten participeren en afspraken maken rondom besluitvorming. Om aan deze procesvoorwaarden te voldoen in een interactief sportbeleidsvormingsproces, betekent dit voor de een gemeente de nodige aanpassing.

De gemeente moet vaste patronen kunnen loslaten. De gemeente moet inzicht verwerven in de sportvereniging als organisatie die ze als partner betreft in het proces. De gemeente moet de sportvereniging betrekken als samenwerkingspartner, wat betekent dat het proces transparant moet zijn en dat de sportvereniging daadwerkelijk invloed moet krijgen in het proces en binnen de besluitvorming. De vraag is echter of het voor een gemeente wel haalbaar is om aan al deze vereisten te voldoen? De haalbaarheid van al deze vereisten werpt een nieuw licht op het theoretisch concept van interactieve beleidvorming en de toepassing daarvan door gemeenten binnen een sportbeleidsvormingsproces.

Als de gemeente gebruik wil maken van interactieve beleidsvorming, dient zij niet alleen van tevoren goed te onderzoeken aan welke eisen en voorwaarden een interactief beleidsvormingsproces moet voldoen. Zij moet ook onderzoeken of zij wel aan alle voorwaarden en eisen kán voldoen. Kan aan belangrijke procesvoorwaarden niet voldaan worden, dan dient de vraag te worden gesteld of wel doorgegaan moet worden met het inzetten van interactieve beleidsvorming. Tevens moet rekening gehouden worden met het kunnen ontstaan van weerstand (bij sportverenigingen) tijdens het proces. Er moet voldoende tijd genomen (kunnen) worden om met deze weerstand om te gaan. Het is hiervoor van belang dat de gemeente kennis heeft van de complexiteit van factoren die tot

weerstand kunnen leiden. Wat kan (eventueel) leiden tot weerstand en hoe werkt dit door in het proces? Het kan anders zomaar zijn dat de gemeente met goede bedoelingen bepaalde processen in gang zet, maar toch op weerstand stuit. Kan een gemeente al deze kennis van tevoren echter wel vergaren?

Inzicht gegeven in de factoren die in Wageningen tot weerstand hebben geleid, kan andere gemeenten inzicht bieden in het ontstaan van weerstand. De weerstand kan herkend worden en waar mogelijk kan er iets aan gedaan worden, zodat toch met vertrouwen verder gegaan kan worden met het interactieve beleidsvormingsproces.

VI. Referenties

- A.J. Hoekema, M. N., Heijden, G. v., Vlies, I. v., & Vroom, B. d. (1998). *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Asperdt, B. v., & H. van der Velden. (2006). *Beleidsverandering in Nederland*. Rotterdam.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Bodt, M., Bouvy, L., van den Eijnden, W., de Wit, J., & de Jong, L. (2011). *Sport en Ontwikkelingshulp: een kwalitatief onderzoek naar het handelen van multinationals in sportontwikkelingsprojecten*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek : denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Boessenkool, J. (2011). In Boessenkool, Lucassen, Waardenburg, & Kemper, *Sportverenigingen: tussen tradities en ambities*. Nieuwegein: Arko Sports Media.
- Boessenkool, J. (2011). College.
- Boessenkool, J. (2011, mei 23). College Bestuurlijke en Organisatorische Arrangementen. Utrecht, Utrecht, Nederland.
- Boonstra, J. (2001). *Lopen over water*. Vossiuspers.
- Bouvy, L. (2012, december 13). Verslag commissievergadering. Wageningen, Gelderland, Nederland.
- Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Kluwer.
- Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Breedveld, K., & Tiessen-Raaphorst, A. (2006). *Rapportage Sport 2006*. Den Haag: SCP.
- Caluwé, L. d., & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen*. Deventer: Kluwer.
- Deetz, S. (2000). Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy. In P. Frost, A. Lewin, & R. Daft, *Talking About Organization Science* (pp. 123-152). Londen: Sage Publications.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma BV.
- Edwards, M. (2010). *Civil Society*. Cambridge: United Kingdom: Policy Press.

- Graaf, H. v., & R. Hoppe. (1996). *Beleid en politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: Coutinho.
- Graaf, L. d. (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar...* Delft: Eburon.
- Graaf, L. d., & Boedeltje, M. (2004). *Draagvlak nader bekeken*. Utrecht/Enschede.
- Handy, C. (1988). *Understanding voluntary organizations. How to make them function effectively*. Londen: Penguin Books.
- Hoekema, A. (1998). *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hogwood, B., & Peters, B. (1983). *Policy Dynamics*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (1998). Tussen representatieve en directe democratie. Interactieve besluitvorming en de politiek. *Bestuurskunde*, 302-308.
- Korsten, A. (1993). Beëindiging in beleid. In A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid, een inleiding tot de beleidswetenschap* (pp. 198-212). Alphen aan den Rijn: H.D. Samson en Tjeenk. Willink.
- Kotter, J., & Schlesinger, L. (1989). Choosing strategies for change. *Harvard Business Review*, 106-114.
- Lewin, K. (1951). *Field Theory in Social Science*. New York: Harper & Row.
- Martin, J., & Frost, P. (1999). The Organizational Culture War Games: A Struggle for Intellectual Dominance. In S. Clegg, & C. Hardy, *Studying Organization. Theory & Method* (pp. 345-367). Londen: Sage Publications.
- Mayan, M. (2009). *Essentials of qualitative inquiry*. Walnut Creek: CA Left Coast Press.
- Meijs, L. (1997). *Management van vrijwilligersorganisaties*. Utrecht: NOV.
- Michels, A. (2011). De democratische waarde van burgerparticipatie: interactief bestuur en deliberatieve fora. *Bestuurskunde*, 75-84.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, K. &. (sd). *Gemeentefonds*. Opgeroepen op november 22, 2011, van Webiste van de Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-financien/gemeentefonds>
- Nadler, D. (1988). Concepts for the management of organizational change. In M. Thusman, & W. Moore, *Readings in the management of Innovation* (p. 90). New York: Ballinger.
- NISB. (sd). *Beweegnorm*. NISB.
- Pröpper, I., & Steenbeek, D. (1998). Interactieve beleidsvoering. Typering, ervaringen en dilemma's. *Bestuurskunde*, 292-301.
- Robbins, S., & Judge, T. (2008). *Organizational Behavior*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Robertson, P., & Seneviratne, S. (1995). Outcomes of planned organizational change in the public sector. *Public Administration Review*, 547-558.
- Ruelle, H., & G. Bartels. (1998). Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en ontvanger. In G. Bartels, W. Nelissen, & H. Ruelle, *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting* (pp. 403-409). Deventer: Kluwer bedrijfsinformatie.
- VWS. (2011, mei 19). Beleidsbrief Sport: 'Sport en Bewegen in Olympisch perspectief'. *Beleidsbrief Sport: 'Sport en Bewegen in Olympisch perspectief' publieksversie*. Den Haag: VWS.
- Wageningen, G. (2011, november). Wageningen sport! Wageningen, Gelderland, Nederland.
- Wageningen, G. (2012). Beleidsplan sport. *Wageningen Sport!*
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. SAGE Publications.
- Wille, A. (2001). Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces. In J. Edelenbos, & R. Monnikhof, *Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie* (pp. 87-115). Utrecht: LEMMA BV.
- Woerkum, C. v. (2000). *Communicatie en interactieve beleidsvorming*. Wageningen: Kluwer.