

EN  
VERDER



# LOKAAL SPORTBELEID EN INTERACTIEVE BELEIDS-ONTWIKKELING (1)

**Eind 2003 is aan de Christelijke Hogeschool Windesheim het lectoraat 'Bewegen en gedragsbeïnvloeding' van start gegaan. Het lectoraat stelt zichzelf verschillende opdrachten (Bosscher & Stegeman, 2005). Een van de belangrijkste is het uitvoeren en toepasbaar maken van onderzoek voor werkvelden en opleidingen waarin het menselijk bewegen wordt beïnvloed. Binnen het lectoraat vindt uiteenlopend onderzoek plaats.**

**In dit artikel een verslag van één van de onderzoeken.**

*Door: Johan Steenbergen en Harry Stegeman*



Een van de onderzoeken is die naar de mate van interactiviteit waarmee BSI-plannen (Breedtesportimpuls) zijn opgesteld in de provincie Overijssel (Steenbergen, 2007). Veertien sportambtenaren uit even zoveel gemeenten zijn hierover ondervraagd. Doel van het onderzoek was niet alleen de mate van interactiviteit te onderzoeken, maar vooral ook goede praktijken te ontwikkelen voor (sport)ambtenaren die op basis van interactieve beleidsontwikkeling plannen willen opstellen. Het onderzoek reikt dan ook verder dan louter een analyse en evaluatie van de BSI-plannen. De conclusies en concrete aanbevelingen die zijn geformuleerd in het onderzoeksrapport, zijn ook te gebruiken voor het opstellen van een sportnota, een BOS-impuls of een beleidsplan sport en bewegen.

We doen in twee artikelen verslag van het onderzoek. In deze eerste bijdrage gaan we in op de theorie van interactieve beleidsontwikkeling. Wat bedoelen we met interactieve beleidsontwikkeling? Wat zijn de voor- en de nadelen van een interactieve aanpak? Zijn er bepaalde voorwaarden waarmee iedere beleidsontwikkelaar rekening moet houden bij interactieve beleidsontwikkeling? Het tweede artikel biedt de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

## WAT IS INTERACTIEVE BELEIDSONTWIKKELING?

Vergelijk willekeurige gemeentelijke beleidsnota's en beleidsstukken van de laatste vijf á tien jaar over lokaal (sport)beleid met elkaar. Hoe verschillend deze plannen soms zijn, een van de meest in het oog springende overeenkomsten is dat termen als 'interactiviteit', 'interactieve beleidsvorming' en 'interactieve planvorming' regelmatig opduiken. Passages als 'aandachtspunten in beleid zijn voortgekomen uit interactieve processen', 'op grond van een interactieve werkwijze zijn de projecten en activiteiten bepaald' of 'alle gemeentelijke diensten zijn betrokken bij de interactieve beleidsontwikkeling' zullen in veel gemeentelijke plannen te vinden zijn. Niet anders is dit met de veertien BSI-plannen van Overijsselse gemeenten die we hebben geanalyseerd. In het merendeel van die plannen wordt gesteld dat ze op interactieve wijze tot stand zijn gekomen.

Interactieve beleidsontwikkeling lijkt dus, steeds meer, een gangbare manier om (beleids)plannen te ontwikkelen. Maar wat wordt eigenlijk bedoeld met de term 'interactieve beleidsontwikkeling'? Samenwerken met elkaar? Als dat zo is, dan werkt bijna iedereen interactief. Plannen die in de beschutte ruimte van het gemeentehuis tot stand komen en pas het daglicht zien als ze zijn afgerond, komen we natuurlijk (nog) maar zelden tegen. Is interactieve beleidsontwikkeling hetzelfde als inspraakavonden waarop bijvoorbeeld de gemeente uitvoerende organisaties en doelgroepen informeert over het (sport)beleid? In de jaren zestig en zeventig was er altijd wel ergens, in toen nog vaak rokerige zaaltjes, zo'n inspraakavond over gemeentelijke beleidsvoornemens en beleidsplannen. Voor sommigen zal interactieve beleidsontwikkeling dan ook



FOTO: ANDRÉ RIEMERSMA

*Voordat zo'n apparaat staat is er heel wat afvergaderd*

iets oproepen van 'dit is toch niet nieuw!' of 'is dit niet oude wijn in nieuwe zakken?'. Interactieve beleidsontwikkeling is niet identiek aan inspraak, maar in feite de inspraak voorbij, vooral omdat meer invloed van 'derden' op de plannen wordt nagestreefd.

Er zijn verschillende omschrijvingen van interactieve beleidsontwikkeling. Wij baseren ons op de volgende: interactieve beleidsontwikkeling is een beleidsproces, waarbij een initiatiefnemer zo vroeg mogelijk en in verschillende fases van het proces uiteenlopende belanghebbenden betreft. Daarbij worden vooral dialogische communicatiemiddelen ingezet om de samenwerking en open kennis- en informatie-uitwisseling te bevorderen.

We gaan wat uitvoeriger in op de belangrijkste kenmerken van deze omschrijving.

#### *Nadruk op het beleidsproces*

Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen de inhoud en het proces van beleid. Met inhoud wordt dan bedoeld op de problemen die men probeert op te lossen, doelen die worden nagestreefd en de daarbij behorende middelen. De inhoud van een plan moet zo zijn opgesteld dat ze effectief is; dat er met andere woorden ook daadwerkelijk iets verandert (verbetert). Interactieve beleidsontwikkeling gaat natuurlijk niet voorbij aan de inhoud van het beleid, maar benadrukt wordt dat effectief beleid niet kan zonder een weldoordacht beleids-

proces. De inhoud van het beleid kan nog zo goed zijn onderbouwd, maar de vraag blijft altijd of dit ook als legitiem wordt ervaren door direct betrokkenen. Als bijvoorbeeld door een sportambtenaar beleid wordt opgesteld om senioren meer aan het sporten en bewegen te krijgen, dan is van belang dat de doelgroep, de uitvoerende organisaties en de politiek dit beleid aanvaardbaar vinden.

#### *Betrokkenheid in een zo vroeg mogelijk stadium van het beleidsproces*

Hoe vaak komt het niet voor dat plannen al zo ver zijn ontwikkeld, dat bijvoorbeeld de doelgroep en uitvoerende organisaties geen enkele invloed meer hebben op de inhoud van de plannen. De kans is dan groot dat de doelgroep het beleid niet accepteert en dat tijdens de uitvoering van de plannen partijen niet meer betrokken willen worden. Een plan kan nog zo goed zijn onderbouwd, wanneer het niet wordt gedragen door de direct belanghebbenden, dan zal het beleid weinig effect sorteren, simpelweg omdat het plan niet wordt geaccepteerd. Belanghebbenden worden bij een interactieve aanpak dus in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleidsproces betrokken, zodat ze ook daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op de plannen.

#### *Een open wisselwerking tijdens het proces*

Interactieve beleidsontwikkeling vooronderstelt een open wisselwerking tussen betrokkenen. Een interactieve aanpak en de ogen en oren gesloten houden voor (beleids)problemen, opvattingen, ideeën en suggesties van betrokken partijen is een innerlijke tegenstrijdigheid. Het is dus niet voldoende om belanghebbenden vroeg te betrekken, maar er dient ook daadwerkelijk ruimte te zijn om invloed op de plannen uit te oefenen. Naast deze inhoudelijke openheid, is ook van belang dat het proces transparant is. Wanneer wordt wie betrokken? Welke besluiten worden wanneer genomen? Wanneer zijn er conceptstukken te verwachten? Nog te vaak gebeurt het dat verschillende organisaties en instellingen wel worden betrokken tijdens de planvorming, maar vindt er in het verloop van het verdere beleidsproces geen enkele terugkoppeling meer plaats. Gevolg is vaak dat de betrokkenheid in het verloop van het proces behoorlijk afneemt.

#### *Nadruk op dialogische communicatiemiddelen*

Communicatie is zo wezenlijk bij interactieve beleidsontwikkeling dat ook wel wordt gesproken van 'communicatieve beleidsprocessen'. Kenmerkend voor interactieve beleidsontwikkeling is dat vooral meerzijdige of tweezijdige communicatiemiddelen worden ingezet. Daarbij gaat het niet, zoals bij eenzijdige communicatiemiddelen als folders, lezingen, digitale nieuwsbrieven of informatiebijeenkomsten, om het geven van informatie, maar de nadruk ligt op gezamenlijke menings- en ideeënvorming. De nadruk ligt op communicatiemiddelen die dialogisch van karakter zijn, zoals debatten, rondetafel-bijeenkomsten, workshops, werkateliers en forumdiscussies. Natuurlijk is het niet zo dat bij een interactief beleidsproces geen eenzijdige communicatiemiddelen wor-



FOTO: ANDRÉ RIEMERSMA

*Maar als het speelplein er is hebben de kinderen plezier!*

den ingezet, maar de nadruk ligt op meerzijdige communicatiemiddelen.

#### **INTERACTIEVE BELEIDSONTWIKKELING: WAAROM EIGENLIJK?**

Waarom zouden we eigenlijk op interactieve wijze moeten werken? Er zijn toch verschillende argumenten die ons er eerder toe zouden moeten brengen om niet (al te) interactief te werken? Kost het niet veel te veel tijd om met de wensen en behoeften van een grote groep belanghebbenden rekening te houden, waardoor een stroperig beleidsproces ontstaat? Ook is bekend dat een interactief beleidsproces kan leiden tot conflictueuze situaties. Dat kan ook haast niet anders, er wordt immers openheid nagestreefd en rekening gehouden met de belangen van verschillende partijen. Tevens gebeurt het nog wel eens dat in de planvorming veel tijd is geïnvesteerd en er op het moment dat de uitvoering begint ineens minder partijen geïnteresseerd blijken te zijn.

Voldoende redenen, zou je zeggen, om interactieve beleidsontwikkeling buiten de deur te houden en er niet aan te beginnen: zo'n werkwijze kost te veel tijd, ze leidt tot veel conflicten en na een lang proces van planvorming komt ook de uitvoering nog eens niet op gang. Toch zijn er voldoende argumenten die pleiten vóór interactieve beleidsontwikkeling. We noemen de belangrijkste.

*Er wordt een zo breed mogelijk draagvlak gecreëerd*

Ieder beleid heeft steun nodig. Is het niet van uitvoerende organisaties, dan wel van de doelgroep of intermediaire organisaties. De steun voor het beleid, bijvoorbeeld tijdens de uitvoering, neemt toe als uitvoerende organisaties en de doelgroep zelf een bijdrage hebben geleverd aan het opstellen van het beleid.

*Het plan wordt inhoudelijk beter*

Twee weten meer dan één. Dat geldt ook hier. In een vroeg stadium van de planvorming ruimte creëren voor betrokkenheid, vergroot de inhoudelijke kwaliteit van een plan. Als verschillende organisaties en instellingen inhoudelijk aan een plan hebben bijgedragen, wordt een te eenzijdige blik voorkomen. Juist in een tijd waarin kennis, informatie en voorkeuren verspreid zijn over tal van organisaties en instellingen, ligt een interactieve werkwijze voor de hand.

Bij zo'n inhoudelijke verrijking kun je bijvoorbeeld denken aan het verkrijgen van informatie over de aard, omvang en ernst van de problematiek, aan het verkrijgen van inzicht in alternatieve probleemdefinities en beleidsdoelstellingen, aan het toetsen van een gegeven beleidsaanpak en aan het toetsen van alternatieve beleidsscenario's.

*De integrale samenwerking wordt bevorderd*

'Je kunt als sportsector niet alleen maar binnen je eigen toko kijken... Ik loop al heel wat jaren mee in de sport en zeg altijd: vroeger mochten we niet over ons eigen muurtje heen kijken, nu worden we er eigenlijk toe gedwongen', aldus een sportambtenaar uit het onderzoek. Intersectorale en integrale samenwerking, de sportsector kan er niet meer omheen. Sport is opgerukt naar het centrum van de samenleving en wordt, al dan niet terecht, beschouwd als middel voor tal van doeleinden die binnen ander sectoren worden nagestreefd. Interactieve beleidsontwikkeling kan eraan bijdragen dat sectoren ontkokeren en worden aangezet tot de noodzakelijke samenwerking.

*De uitvoering wordt versneld en verbeterd*

Er wordt wel gezegd dat een interactieve werkwijze meer tijd kost tijdens de planvorming. Inderdaad zal tijdens de planvorming de uitwisseling van ideeën, de besluitvorming en de afstemming tussen partijen meer tijd vergen dan wanneer plannen voornamelijk in de besloten ruimte van het gemeentehuis tot stand komen. Maar deze extra investering betaalt zich ruimschoots terug tijdens de uitvoering, omdat degenen die dan een belangrijke rol spelen ook al invloed hebben gehad in de fase van planvoorbereiding en planvorming.

#### **BELANGRIJKE KERNVOORWAARDEN**

Er zijn dus voldoende redenen om als beleidsverantwoordelijke een plan (een sportnota, een programma, een project, een notitie) via interactieve beleidsontwikkeling op te stellen. Als wordt gekozen voor een interactieve werkwijze, dan is het van belang dat aan bepaalde (kern)voorwaarden wordt voldaan. Als aan enkele van deze voorwaarden niet wordt voldaan, ligt een interactieve werkwijze minder voor de hand en komt deze ook minder uit de verf. De aanwezigheid van deze voorwaarden kan dus doorslaggevend zijn voor een succesvol verloop van het interactieve beleidsproces, terwijl het ontbreken ervan een reden kan zijn af te zien van een interactieve aanpak. We noemen de belangrijkste voorwaarden.

*Er moet voldoende openheid zijn tijdens het proces*

We stelden al dat openheid een belangrijke voorwaarde van

interactief beleid is: zowel de inhoud van het te vormen beleid als de procedure dient vooraf niet volledig te zijn vastgelegd door de initiatiefnemer. Als voordat het beleidsproces begint, de ruimte te veel is ingekaderd en dichtgetimmerd dan zullen organisaties minder geneigd zijn te participeren tijdens de planvorming, laat staan aan de uitvoering.

*De rol en de inbreng van de initiatiefnemer en de participanten moeten transparant zijn*

Voor alle betrokkenen moet helder zijn wat het kader, de randvoorwaarden, de stappen en de spelregels zijn en welke spelers op welk moment een rol spelen in het proces. Sommige processen zijn deels open en deels gesloten. Zo kan er bij het opstellen van een sportnota een moment zijn dat het College hierover moet besluiten. Deze besluitvorming is dus deels gesloten en alleen toegankelijk voor een bepaalde groep bestuurders. Ook kan een initiatiefnemer zich beraden op een volgende stap in het proces en worden besloten hier niet iedereen bij te betrekken. Belangrijk is ook deze 'gesloten' stappen aan te geven.

*Er moet sprake zijn van meerwaarde van participatie*

'Participatie omwille van de participatie' is weinig zinvol. Een interactieve werkwijze is alleen zinvol als de participatie meerwaarde heeft. De initiatiefnemer mag van betrokkenen dan ook een bepaalde (beleids)inspanning verwachten. Deze meerwaarde kan bijvoorbeeld liggen in de specifieke expertise die een organisatie heeft of de politieke invloed die iemand kan uitoefenen. Voordat wordt begonnen aan het proces, is het van belang een inschatting te maken van welke meerwaarde van wie mag worden verwacht.

*Er moet een constructieve relatie zijn tussen de deelnemers*

Interactiviteit veronderstelt samenwerken. Zo'n samenwerking is alleen zinvol als de deelnemers een constructieve relatie met elkaar hebben of aangaan. Natuurlijk komen er belangtegenstellingen en meningsverschillen naar voren en kunnen er zelfs conflicten ontstaan. Maar vooraf moet de intentie zijn uitgesproken gezamenlijk een bepaald doel na te streven. Geen van de partijen dient er op gericht te zijn een andere tegen te werken.

*De problematiek moet geschikt zijn voor een interactieve aanpak*

Niet alle problemen en onderwerpen lenen zich voor een interactieve aanpak. Zo moet de problematiek voldoende tijd laten om met elkaar tot het gewenste beleid te komen. Uiterst urgente problemen als dijken die op springen staan en een opblaiende brand, zijn te urgent om een interactief traject in te zetten. Interactief beleid vergt vaak (extra) inspanning van berokkenen. Deze investering wil men veelal wel doen op voorwaarde dat de problematiek voldoende belangrijk is en belangstelling heeft van de betrokkenen. Interactieve beleidsontwikkeling heeft alleen een kans van slagen als bij de belangrijkste belanghebbenden voldoende sense of urgency is. Naast voldoende tijd en urgentiebesef, moet de problema-

tiek ook hanteerbaar zijn, in die zin dat de problemen de competenties en de expertise van de betrokkenen niet te boven gaan.

*De personele capaciteit en de middelen moeten toereikend zijn*

Een interactief proces vergt zowel tijdens de planvorming als de uitvoering inspanning van betrokkenen. Als organisaties en instellingen niet voldoende personele capaciteit en middelen (kunnen) inzetten tijdens het proces, dan wordt daarmee feitelijk duidelijk dat er geen sprake is van urgentie. Vooral de uitvoering zal dan onder druk komen te staan, omdat het vaak zo is dat vooral tijdens deze fase inzet van menskracht van organisaties wordt verwacht. Kan deze menskracht tijdens de uitvoering niet worden geleverd, dan is een plan niet meer dan 'onhaalbare luchtftieserij' en zal het uiteindelijk in de la verdwijnen en worden bestempeld als 'papieren tijger met onvoldoende aandacht voor de uitvoering'.

**TOT SLOT**

We zijn in dit artikel ingegaan op enkele ins en outs van interactieve beleidsontwikkeling. In het volgende artikel zullen we zien hoe interactief de aanpak was bij het opstellen van de BSI-plannen in veertien Overijsselse gemeenten. We formuleren dan ook concrete aandachtspunten om een interactief beleidsproces optimaal te laten verlopen.

**Literatuur**

- Bosscher, R. & Stegeman, H. (2005). *Bewegen en gedragsbeïnvloeding*. Zwolle: Christelijke Hogeschool Windesheim.  
Steenbergen, J. (2007). *Interactieve beleidsvorming en lokaal sportbeleid*. Zwolle: Christelijke Hogeschool Windesheim.

**Over de auteurs**

Johan Steenbergen is onderzoeker en directeur van Kennispraktijk Steenbergen ([www.kennispraktijk.nl](http://www.kennispraktijk.nl)). In de periode 2004-2006 heeft hij als kenniskringlid van het lectoraat 'Bewegen en gedragsbeïnvloeding' (Christelijke Hogeschool Windesheim, Zwolle) onderzoek gedaan naar interactieve beleidsontwikkeling op lokaal (sport)beleidsniveau.  
Harry Stegeman is lector 'Bewegen en gedragsbeïnvloeding' aan de Christelijke Hogeschool Windesheim, Zwolle.

Correspondentie: [j.steenbergen@kennispraktijk.nl](mailto:j.steenbergen@kennispraktijk.nl)  
[h.stegeman@windesheim.nl](mailto:h.stegeman@windesheim.nl)



**HAARLEM**

Golf Toernooi  
Datum: donderdag 21 juni  
Kosten: u betaald ter plaatse zelf uw greenfee  
Plaats: Spaarnwoude (reserve: Zandvoort)  
Info: [miekebrakenhoff@kvlohaarlem.nl](mailto:miekebrakenhoff@kvlohaarlem.nl)