

EN VERDER



LOKAAL SPORTBELEID EN INTERACTIEVE BELEIDSONTWIKKELING (2)

Een van de onderzoeken die binnen het lectoraat 'Bewegen en gedragsbeïnvloeding' van de Hogeschool Windesheim zijn uitgevoerd, is die naar de mate van interactiviteit waarmee BSI-plannen (Breedtesportimpuls) in de provincie Overijssel zijn opgesteld (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. In het eerste artikel (zie LO 7) zijn we vooral ingegaan op de theorie van interactieve beleidsontwikkeling. In deze tweede bijdrage geven we de belangrijkste conclusies en we formuleren enkele concrete aandachtspunten om een interactief beleidsproces optimaal te laten verlopen.

Door: Johan Steenbergen en Harry Stegeman

INTERACTIVITEIT IN GRADATIES

Hoe interactief zijn de BSI-plannen door de gemeenten nu eigenlijk opgesteld? In de meeste BSI-plannen wordt uitdrukkelijk gesteld dat de plannen op interactieve wijze tot stand zijn gekomen. Interactief is echter geen 'zwart-wit-begrip', in de zin van wel of niet interactief, maar het is een begrip met verschillende grijstinten. De mate van interactiviteit wordt vaak gevisualiseerd aan de hand van de zogenoemde participatieladder. Van deze participatieladders zijn verschillende versies ontwikkeld. Hiernaast de versie die in het onderzoek is aangehouden.

We lichten de vier treden kort toe.

Informeren

Karakteristiek aan de laagste trede, die van het 'informeren', is dat de opstellers van de BSI-plannen geen actieve rol toekennen aan doelgroepen, organisaties en instellingen gedurende het proces van planvor-

ming. Dit betekent in verband met de planvorming van de BSI dat belanghebbenden - doelgroep, intermediairs en maatschappelijke organisaties - worden geïnformeerd nadat het plan is opgesteld. Het plan is letterlijk in de beschutte ruimte van het gemeentehuis tot stand gekomen.

Reageren

Op deze trede is meer ruimte voor invloed van belanghebbenden op de plannen. In de voorbereiding op de planvorming worden organisaties en/of doelgroepen geconsulteerd door middel van bijvoorbeeld een enquête. Op dit niveau kan door

Coproduceren (hoge mate van interactiviteit)

Raadplegen

Reageren

Informeren (lage mate van interactiviteit/niet interactief)

Vier treden van de participatieladder

organisaties en doelgroepen wel op de BSI-plannen worden gereageerd, maar de opstellers van de BSI-plannen committeren zich niet op voorhand aan de reacties en geven ook niet aan wat met de reacties wordt gedaan. In vergelijking met de trede 'informereren' is er nog wel wat ruimte voor inhoudelijke aanpassingen, maar deze aanpassingen zullen op detailniveau liggen.

Raadplegen

Op dit derde niveau van de raadpleging worden organisaties in de fase van planvorming, dus vroeg in het proces, betrokken. Bij raadpleging zijn vaak de hoofdlijnen van de plannen opgesteld, maar de opstellers stellen zichzelf wel de verplichting de reacties van de belanghebbenden te verwerken in de plannen. Tijdens de planvorming worden verschillende organisaties en doelgroepen geraadpleegd over de inhoudelijke elementen van de plannen (bijvoorbeeld over de doelgroep, de doelstellingen, de probleemformulering en de activiteiten). Verschil met het tweede niveau is vooral dat (i) de opstellers zich verplichten serieus in overweging te nemen de inbreng van de betrokkenen in de plannen op te nemen en (ii) de raadpleging plaatsvindt in een vroeg stadium van de planvorming (dus niet als de plannen al bijna zijn opgesteld).

Co-produceren

Op deze vierde trede spelen belanghebbenden (doelgroep, maatschappelijke organisaties) een nog grotere rol bij de planvorming. Het gaat hier letterlijk om een coproductie van de plannen, waarbij de belanghebbenden gezamenlijk het BSI-plan opstellen. De belanghebbenden hebben allen een gelijkwaardige inbreng bij de agendavorming (de allervroegste fase) en de inhoud van de plannen. Het enige dat vaststaat zijn de randvoorwaardelijke kaders waarbinnen de plannen moeten blijven; deze zijn door het College van B&W en VWS bepaald.

REAGEREN EN RAADPLEGEN HET MEEST DOMINANT

Het volgende beeld ontstaat in de mate van interactiviteit die de opstellers van de BSI-plannen hebben aangehouden:

Vier van de veertien gemeenten hebben de plannen vrijwel op een niet-interactieve wijze opgesteld. Belanghebbenden zijn niet betrokken bij de planvorming en zijn pas geïnformeerd op het moment dat de plannen zijn goedgekeurd door VWS. Deze gemeenten hebben vooral door een te krap tijdspad in de fase van de planvorming het werkveld niet kunnen betrekken. Enkele van deze gemeenten hebben dit te weinig-ruggespraak-houden-met-het-werkveld 'opgelost' door direct na de goedkeuring van de plannen uitleg te geven (te informeren) over de reden waarom organisaties niet in een eerder stadium zijn betrokken. Van deze gemeenten kan dus worden gezegd dat ze op een niet-interactieve manier hebben gewerkt, doordat de deadline voor het indienen van de plannen als te krap is ervaren. Ze bevinden zich op de laagste trede, namelijk die van 'informereren'.

In totaal vier (van de veertien) 'staan' op de trede van 'reage-

ren'. Ze betrekken organisaties (vaak niet de doelgroep) wel in een vroeg stadium van de planvorming, maar deze plannen zijn dan al vrijwel afgerond. Op grond van enquêtes en plannen van andere gemeenten, wordt het plan al stevig in de steigers gezet en op informatiebijeenkomsten kunnen de betrokkenen reageren op de plannen. De wijzigingen die vervolgens in de plannen worden aangebracht, zijn bij de vier gemeenten vrij marginaal en liggen op detailniveau. De bijeenkomsten lijken sterk op 'inspraak' (zie onze bijdrage in LO 7).

In de resterende zes gemeenten, lijkt de mate van interactiviteit op wat we 'raadplegen' hebben genoemd. Hoewel tussen deze gemeenten graduele verschillen zijn te ontdekken, werken ze volgens het volgende stramien. Allereerst raadplegen de opstellers belanghebbenden door middel van vragenlijsten, interviews of een debat. Vervolgens wordt een plan in concept opgesteld, aan de hand van de uitkomsten van de informatie die is ingewonnen. Verschil met de voorgaande vier gemeenten, die we plaatsten binnen de categorie 'reageren', is dat de plannen in concept af zijn, maar de opstellers laten ruimte voor wijzigingen. Het gaat hier dus niet om reageren op de plannen, maar om het daadwerkelijk actief vorm geven hieraan. Belanghebbenden hebben invloed op de inhoud van de plannen en de opstellers geven vooraf duidelijkheid over de ruimte voor verandering.

De hoogste mate van interactiviteit, die van het co-produceren, zijn we in dit onderzoek niet tegengekomen, alhoewel één gemeente dicht tegen deze categorie aanzat.

Algemeen beeld is dus dat door zes van de veertien gemeenten tijdens de planvorming op een interactieve wijze is gewerkt (volgens de vierdeling die we hier hebben opgesteld!). Wat opvalt is dat in vrijwel alle gemeenten, ook de gemeenten die iets minder interactief te werk zijn gegaan, zo transparant mogelijk is geopereerd bij het opstellen van de plannen. Geen enkele gemeente heeft belanghebbenden vooraf buitengesloten en ook is het proces van de planvorming steeds zo helder mogelijk met belanghebbenden gecommuniceerd.

DE BELANGRIJKSTE CONCLUSIES

We geven puntsgewijs een opsomming van de belangrijkste conclusies uit het onderzoek.

1. Bij het opstellen van de BSI-plannen heeft de Provinciale Sportraad, in dit geval de Sportraad Overijssel (SRO), bij de meeste van de gemeenten procesondersteuning geboden. Bijna unaniem is deze begeleiding van het proces als wenselijk aangemerkt. Vooral omdat bij de planvorming en uitvoering verschillende partijen worden betrokken, is een heldere procesopzet noodzakelijk.
2. Een gedegen analyse van het speelveld blijkt een kritische succesfactor voor de betrokkenheid (en de tevredenheid) van de belanghebbenden.
3. Het op niet-interactieve wijze vaststellen van procesmatige

voorwaarden, zoals te besteden tijd en omvang van het budget, wordt door betrokken partijen eerder als wenselijk dan onwenselijk ervaren. Ook al komen de voorwaarden niet op een interactieve wijze tot stand, alle betrokkenen weten precies waar ze aan toe zijn. Het formuleren van inhoudelijke randvoorwaarden (doelen, activiteiten, deelprojecten) voorafgaande het proces van planvorming, wordt tijdens het interactief proces als onwenselijk ervaren.

4. De uitvoering komt in de meeste gemeenten alleen van de grond, als bij de betrokkenen sprake is van urgentiebesef. De betrokkenen moet ervan overtuigd zijn dat er sprake is van een problematiek die om een oplossing vraagt. Uit het onderzoek blijkt dat partijen bij wie al tijdens de planvorming het urgentiebesef ontbreekt, ook tijdens de uitvoering niet 'thuis geven'.

5. De uitvoering blijkt ook onder druk te komen door te weinig 'harde' afspraken tijdens de planvorming over inzet en te leveren capaciteit (menskracht). Direct gevolg hiervan is dat te veel uitvoerend werk op schouders van de gemeenten komt, die in feite meer de regie willen voeren. Doordat te weinig is nagedacht over de te leveren capaciteit tijdens de uitvoering, zijn de plannen ook vaak iets te ambitieus. Een gemiddeld BSI-plan van een gemeente bestaat al snel uit zo'n vier tot acht (deel)projecten. Bijna zonder uitzondering is een deel van deze projecten niet uitgevoerd, omdat simpelweg de uitvoeringscapaciteit (lees: inzet van uren) onvoldoende is.

6. In de meeste gemeenten worden geen metingen uitgevoerd naar de doeltreffendheid van de ingezette acties en activiteiten. Dit is geen onwil, maar het ontbreekt de betrokkenen aan eenvoudig in te zetten instrumenten om 0-metingen, 1-metingen en eindmetingen uit te voeren. Het ontwikkelen van gebruiksvriendelijke evaluatie-instrumenten, waarmee de effecten van ingezette acties zijn te meten, wordt door de geïnterviewde sportambtenaren als uitermate zinvol ervaren.

7. In gemeenten wordt veel gebruikgemaakt van eenzijdige communicatie (informatie inwinnen, raadplegen en informeren) en minder van meerzijdige communicatie (debat, discussiebijeenkomsten, expertmeetings, dialoog, één op één gesprekken, en paneldiscussies). Die gemeenten die wel meerzijdige communicatiemiddelen inzetten, ervaren ook meer betrokkenheid. Een persoonlijke benadering, waarbij belanghebbenden elkaar 'in de ogen kunnen kijken' genereert meer betrokkenheid dan communicatie op afstand. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat tijdens de voorbereidingsfase op de planvorming één op één gesprekken met organisaties veel meer betrokkenheid opleveren dan een 'onpersoonlijke' postenquête.

CONCRETE AANBEVELINGEN

1 Bij het opstellen en uitvoeren van omvangrijke projecten en programma's waarbij verschillende belanghebbenden zijn betrokken, is het zinvol om (in ieder geval) tijdens de fase van planvorming een neutrale procesbegeleider of procesarchitect



FOTO: HANS DIJKHOFF

Eerst praten.....

aan te stellen. Omdat betrokkenheid van verschillende partijen bij een plan vaak ook inhoudt dat er uiteenlopende en soms tegenstrijdige belangen zijn, is het opstellen van een procesontwerp dat aantrekkelijk is voor elk van de partijen een voorwaarde voor het welslagen van een interactief (beleids)proces. Op die manier kan ook beter tegemoet worden gekomen aan de belangen van de verschillende betrokkenen.

2 Maak in de voorbereidingsfase van de planvorming altijd een gedegen analyse van het speelveld, om de juiste mensen en partijen bij het proces te betrekken. Het is een misvatting om op voorhand iedereen uit te nodigen. Beter is om als initiatiefnemer gezamenlijk met de procesarchitect een zogenoemde actorscan uit te voeren. Deze scan verzamelt gegevens over wie in aanmerking komen als deelnemers aan het proces en wie op welk moment moet worden betrokken. Vragen waar in de allereerste fase antwoord op moet worden verkregen, zijn onder meer:

- wie komen in aanmerking als deelnemer: individuen en organisaties belangengroeperingen, uitvoeringsinstellingen, andere overheden?
- hoe kunnen deelnemers het beste worden betrokken bij het onderwerp? Staat het onderwerp al op hun agenda (urgentiebesef)? Wat vinden de deelnemers een aantrekkelijke manier om te participeren en zit er ergens nog 'oud zeer'?
- zijn er contacten met en/of tussen de deelnemende partijen en hoe is de relatie tussen de deelnemende partij en de achterban?
- moet er een onafhankelijke procesbegeleider worden gevraagd?
- welke standpunten over het beleid of de problematiek zijn door welke actoren reeds ingenomen en uitgedragen?
- van welke actoren is men afhankelijk om de problematiek aan te pakken?
- kunnen potentieel betrokkenen een eigen beleidsinspanning leveren (ook tijdens de uitvoering)?

FOTO: HANS DIJKHOFF



dan bewegen

- wat zijn de relevante doelen en belangen van de actoren?
- wat is de mogelijke inbreng van deze actoren?

3 De uitvoering van plannen heeft alleen kans van slagen als bij relevante belanghebbenden een *sense of urgency* is. Betrokken partijen moeten ervan overtuigd zijn dat er sprake is van een problematiek die om een oplossing vraagt. Om de mate van urgentie te bepalen, kunnen voor het opstellen en uitvoeren van een programma bijvoorbeeld de volgende vragen aan (potentiële) betrokkenen worden gesteld:

- ziet u vanuit uw organisatie inhoudelijke (beleidsmatige) aanknopingspunten om te participeren binnen het programma?
- wilt u samenwerken met de partners die ook voor het programma zijn benaderd?
- vindt u het van belang dat er extra aandacht wordt besteed aan de problemen/het thema/het onderwerp van het programma?
- zou uw organisatie middelen (uren en menskracht) willen investeren tijdens het opstellen van een programmaplan?
- zou uw organisatie middelen (uren en menskracht) willen investeren tijdens het uitvoeren van het opgestelde programmaplan?
- zou u willen plaatsnemen in een stuurgroep/werkgroep?

Als op deze vragen overwegend 'nee' wordt geantwoord, dan is dit een indicatie dat het urgentiebesef gering is. In dit geval ligt voor de hand de partijen niet te betrekken, dan wel bezien op welke wijze de betrokkenheid kan worden vergroot.

4 Probeer voorafgaand aan het opstellen van plannen over de procesmatige randvoorwaarden zo transparant mogelijk te zijn, zodat de betrokkenen precies weten waar ze aan toe zijn. Maak bijvoorbeeld nog geen plannen, als er als er geen duidelijkheid is over de omvang van het budget. Voor de inhoudelijke randvoorwaarden ligt dit duidelijk anders. Geef voldoende

de inhoudelijke ruimte aan belanghebbenden om problemen te definiëren en oplossingen te zoeken. Formuleer dus voorafgaand aan het proces van planvorming geen strikte inhoudelijke voorwaarden, maar maak wel duidelijke afspraken over het proces. Om echter toch sturing te geven aan het proces, kan wel worden gekozen voor het formuleren van bepaalde kristallisatiepunten. Een kristallisatiepunt is een inhoudelijk idee dat verder kan worden uitgewerkt. Er kan bijvoorbeeld worden gesteld dat een programma in ieder geval moet zijn gericht op de doelgroep 'jongeren', binnen twee jaar moet zijn afgerond en binnen het gestelde budget moet blijven. Het blijft dan bijvoorbeeld open om welke groep jongeren het gaat, welke problemen worden aangepakt en welke activiteiten worden ingezet. Daar ligt dus voldoende inhoudelijke ruimte voor inbreng van belanghebbenden.

5 Besteed tijdens de planvorming voldoende (en tijdig) aandacht aan de inzet van menskracht en capaciteit die de partijen moeten leveren tijdens de uitvoering. Maak voorafgaand aan de uitvoering een gedegen calculatie van de uren die moeten worden besteed tijdens de uitvoering, bepaal de verdeling van manuren/menskracht over de uitvoerende partijen en maak afspraken over de verantwoordelijkheden van de verschillende belanghebbenden tijdens de uitvoering. Om een vrijblijvende houding tijdens de uitvoering te voorkomen en de besluiten te borgen, is het noodzakelijk de afspraken te ondertekenen (in contracten of convenanten).

6 Maak meer gebruik van meerszijdige communicatiemethoden, zoals debatten, paneldiscussies, sportcafés en werkateliers, op momenten dat (i) input nodig is voor een volgende stap in het proces en (ii) concepten gereed zijn. Door gebruik te maken van dialogische communicatiemethoden, wordt de betrokkenheid van relevante belanghebbenden aanzienlijk verhoogd. Op die manier kan ook de doelgroep in een eerder stadium worden betrokken bij de planvorming.

LITERATUUR

Steenbergen, J. (2007). *Interactieve beeldvorming en lokaal sportbeleid*. Zwolle: Christelijke Hogeschool Windesheim.

Over de auteurs

Johan Steenbergen is onderzoeker en directeur van Kennispraktijk Steenbergen (www.kennispraktijk.nl). Hij heeft in de periode 2004-2006 als lid van de kenniskring 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*.

Correspondentie: j.steenbergen@kennispraktijk.nl
h.stegeman@windesheim.nl