

Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief

Nancy van der Bol
Sonja van der Arend

Drs. N. van der Bol is als promovenda verbonden aan de afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ir. S.H. van der Arend is als promovenda verbonden aan de afdeling Planologie van de Universiteit Utrecht.

1 Interactieve besluitvorming

Interactieve besluitvorming vormt een reactie op de negatief beoordeelde centraal georganiseerde planvorming, en legt de nadruk op het organiseren van actieve betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij de ruimtelijke besluitvorming. De overheidsgedomineerde, centraal georganiseerde wijze van planvorming, zou volgens criticasters te kampen hebben met grote vertragingen, inhoudelijke tekortkomingen (Ellin, 1996) en een gebrek aan draagvlak (Pröpper & Steenbeek, 1999). In talrijke publicaties over interactieve besluitvorming, ook wel aangeduid als communicatieve planning (Faludi & Korthals Altes, 1994), interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000), open planprocessen, coproductie (Pröpper & Steenbeek, 1999: 16) en netwerkplanning (Klijn, 1996), tekenen zich hoge verwachtingen rond de kansen van dit type planvorming af.

Door maatschappelijke actoren te betrekken zouden zij ontmoedigd worden juridische stappen te ondernemen tegen ruimtelijke besluiten, met een versnelling van besluitvormingsprocessen tot gevolg (Van der Arend et al., 2002: 15). Naar verwachting leidt dit ook tot inhoudelijke verrijking doordat maatschappelijke actoren de kans krijgen hun kennis van het gebied in een vroeg stadium van de besluitvorming in te brengen (Driessen & De Gier, 2001: 61-62; Pröpper & Steenbeek, 1999: 23). Daarnaast is de veronderstelling dat de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties ertoe leidt dat er onder de achterban, bestaande uit leden en sympathisanten, meer draagvlak voor ruimtelijke besluiten ontstaat (Edelenbos, 2000: 85). Tenslotte zou interactieve besluitvorming leiden tot een betere democratie met meer directe, participatieve en deliberatieve kenmerken (Edelenbos, 2000: 82; Edelenbos & Monnikhof, 1998; Enthoven et al., 1998; Hajer & Wagenaar, 2003; Van der Heijden & Schrijver, 2002; De Rooij, 2001).

Na een periode waarin interactieve besluitvorming in ruime mate wordt toegepast in de ruimtelijke planningspraktijk, groeit de behoefte aan een kritische reflectie op de mate waarin dit type besluitvorming voldoet aan de hoge verwachtingen ervan.

Reflecties op interactieve besluitvorming zijn niet altijd positief. Dit bleek bijvoorbeeld op het symposium '10 jaar motie Willems', waar een decennium aan ervaringen met interactief beleid en politiek werd besproken. Hier gaven veel voorstanders van interactieve besluitvorming van het eerste uur aan teleurgesteld te zijn over de resultaten van hun inspanningen (XPIN, 2005; Bouwmans, 2003; Enthoven, 2005). Naar aanleiding

van die bijeenkomst zagen sommigen zelfs voldoende reden om ‘interactieve beleidsvorming ten grave te dragen’ (Monster & Schrijver, 2005: 11).

Overheden zouden interactieve besluitvorming in de praktijk overwegend instrumenteel benaderen (Hendriks & Tops, 2001a). Hierdoor zou interactieve besluitvorming volgens critici zijn verworden tot een ‘draagvlakmachine’ (Woltjer, 2002). De betrokkenheid van maatschappelijke actoren bij ruimtelijke planvorming zou voor overheden slechts een manier zijn om meer draagvlak te genereren voor hun plannen.

Analyses van interactieve besluitvorming vertonen een tweetal belangrijke overeenkomsten (zie onder andere Van der Arend et al., 2002; Duijn et al., 2002; Edelenbos, 2000; Edelenbos en Monnikhof, 1998; Hendriks en Tops, 2001b; Pröpper en Steenbeek, 1999; Veldboer, 1996). Allereerst richten zij zich op processen rond een specifieke ruimtelijke ontwikkeling (en het inhoudelijke verloop daarvan). De tweede overeenkomst is de overheidsgerichtheid. Deze focus komt voort uit een lange bestuurskundige traditie waarbij de analyse van sturingsvraagstukken vanuit een overheidsperspectief wordt benadrukt (Van Twist, 1995: 11). Vanuit deze achtergrond richt veel literatuur zich dan ook tot managers van interactieve processen (zie bijv. Edelenbos, 2000; Pröpper & Steenbeek, 1999; Hartman, 1998; Klijn, 1996). De aansturing van interactieve processen verloopt vanuit dit perspectief vaak vanuit een overheidsorganisatie, waarbij de maatschappelijke actoren een ondersteunende taak wordt toegeschreven.

2 Naar interactieve belangenbehartiging

Door interactieve besluitvorming te evalueren vanuit een specifiek besluitvormingsproces en door te redeneren vanuit een overheidsperspectief, wordt voorbij gegaan aan maatschappelijke actoren. Zelden richten analyses zich primair op de maatschappelijke participanten, een enkele uitzondering daargelaten, zoals de studie van Bock (2002). Haar studie richt zich op de participatieve activiteiten van agrarische vrouwen.

Veel evaluaties van interactieve besluitvorming zijn kortom gebaseerd op incomplete analyses daarvan. Reflectie op interactieve besluitvorming vereist een uitbreiding van onze kennis over de rol van maatschappelijke actoren. De bestaande reflecties op interactieve besluitvorming zijn slechts in staat een beeld te schetsen van maatschappelijke actoren als onderdeel van een besluitvormingsproces. Zij stellen het proces centraal in de analyse, en niet de actoren.

De actor dient echter als uitgangspunt gehanteerd te worden in de analyse. Dit pleidooi sluit aan op dat van ‘citizenship as practice’ van Van Woerkom, Aarts en Padmos, zoals zij dat eerder in dit tijdschrift hielden (Van Woerkom et al., 2006). Hun analyse van burgerschap is voor hen aanleiding te stellen dat burgerschap door middel van enquêteonderzoek te veel wordt benaderd als een ‘soort mentale hoedanigheid’. In plaats daarvan willen Van Woerkom et al. onderzoek doen naar de manier waarop mensen in contacten met anderen feitelijk invulling geven aan hun burgerrol (Van Woerkom et al., 2006). Hetzelfde pleidooi kan worden gehouden voor maatschappelijke organisaties. In aanvulling op Van Woerkom et al. (2006) willen wij dan ook het antwoord vinden op de vraag *Hoe handelen maatschappelijke actoren in een ruimtelijke besluitvormingscontext waarin interactiviteit steeds hoger op de agenda is komen te staan?*. We hanteren met andere woorden een participanten-perspectief. De nadruk verschuift van de manier waarop overheden

ruimtelijke besluitvorming bedrijven, naar de manier waarop maatschappelijke organisaties hun stem kenbaar te maken.

Om informatie te verkrijgen over het handelen van maatschappelijke organisaties is een narratieve analyse uitgevoerd. Deze analytische benadering wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht. Vervolgens worden de empirische resultaten van onze analyse gepresenteerd. Het artikel sluit af met enkele concluderende opmerkingen en aanbevelingen voor verder onderzoek.

3 Narratieve analyse

Om het handelen van maatschappelijke organisaties te achterhalen en centraal te stellen in de analyse hebben wij ervoor gekozen een narratieve analyse uit te voeren (zie bijvoorbeeld Weiss, 1994; Czarniawska, 2004; Bruner, 1991; Brown, 1998). Dit is een benadering die voortkomt uit de interpretatieve benadering, waarbij de verhalen die verteld worden om iemands ervaringen over te brengen worden geanalyseerd (Fischer, 2003: 161). Narratieven beschouwen wij als de manier waarop actoren hun handelingen en bepaalde gebeurtenissen voor zichzelf begrijpen (en vervolgens overbrengen).

Er is een groeiende aandacht voor de interpretatieve benadering binnen de bestuurskunde (Brown, 1998; Yanow, 2003; Basten & Van der Veen, 2001). Binnen de ruimtelijke bestuurskunde wordt de interpretatieve benadering echter nog maar weinig toegepast. Uitzonderingen vormen bijvoorbeeld de discoursanalyses van Dijkink et al. (2001) met betrekking tot de Zuidvleugel van de Randstad en van Hajer (1995; Hajer et al., 2003) wat betreft milieuvraagstukken.

Onze analyse van narratieven is opgebouwd uit drie fasen, namelijk dataverzameling, systematisering van de verzamelde data en synthese van de verhalen.

Dataverzameling

Om een antwoord te vinden op onze centrale vraag hebben wij in de eerste fase van onze analyse een veertiental representanten van maatschappelijke organisaties in een zeer open interviewsetting gevraagd om hun verhaal te vertellen over hun handelen in de ruimtelijke besluitvorming.

Zoals Salet et al. (2003) al aangeven in hun analyse van metropolitaanse gebieden, stuit de ruimtelijke ontwikkeling op een 'multi-actor en multi-level' context (Hooghe & Marks, in Salet et al., 2003). Dit houdt in dat er vele actoren betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen, welke op verschillende bestuurlijke niveaus werkzaam zijn. Wij hebben verhalen verzameld onder maatschappelijke actoren die actief zijn in het zuidelijke deel van de Randstad, een gebied met een omvangrijke ontwikkelingsagenda op het gebied van economie, natuur, infrastructuur en huisvesting.

De geïnterviewde maatschappelijke actoren zijn representanten van zowel professionele organisaties (waaronder de Kamers van Koophandel van Rijnland en Haaglanden, Zuid-Hollandse Milieufederatie, LTO-Noord, ANWB, VNO-NCW en de Vereniging Natuurmonumenten), als op vrijwilligers steunende organisaties (waaronder de Reizigersorganisatie Openbaar Vervoer (ROVER), Vereniging Hoekschevaards Landschap, Stichting Grote Polder Groene Hart, de Midden-Delfland Vereniging, Bewonersvereniging Reeuwijk één Dorp en het Wijkberaad van Leidschenveen).

Analyse

De tweede fase van onze analyse bestond uit het systematisch analyseren van de verzamelde verhalen. Om een systematische analyse van de narratieven mogelijk te maken, hebben wij de plot van de narratieven onderzocht.

Een minimaal plot is volgens Todorov (Czarniawska, 2004: 19) een overgang van de ene evenwichtssituatie in de andere. Daarbij bestaat een plot allereerst uit een stabiele situatie, waarin de verteller de 'vroegere' situatie schetst. Toegepast op onze analyse draait het hier om het handelen van de maatschappelijke organisatie voorafgaande aan de brede toepassing van interactieve besluitvorming. Het plot vervolgt met een specifieke kracht of gebeurtenis die ervoor heeft gezorgd dat de verteller de indruk kreeg zijn of haar handelen in de vroegere situatie te moeten aanpassen. 'Hoe werd de organisatie geconfronteerd met interactieve besluitvorming?' Deze kracht of gebeurtenis wordt vervolgens in een narratief uitgelegd als de grondslag voor een verandering in het handelen, waarna een nieuwe evenwichtssituatie wordt geschetst. In onze analyse ligt de nadruk op het handelen van de organisatie in een context van interactieve besluitvorming.

Synthese

De derde fase van onze narratieve analyse bestond uit het trekken van algemene conclusies.

Bij de interpretatie van de narratieven moet rekening worden gehouden met de intenties en overtuigingen van de verteller die aan het verhaal ten grondslag liggen. Een narratief is een interpretatie van de realiteit door de verteller. Daardoor is het vrijwel onmogelijk om conclusies rond narratieven te falsificeren. Onze conclusies zijn voornamelijk gebaseerd op een aantal overeenkomsten tussen de narratieven (Bruner, 1991: 4).

Bij de vergelijking van de verschillende narratieven hebben wij ons specifiek gericht op de omslag in het plot. De belangrijkste invloeden op deze omslag zijn geanalyseerd. Kenmerkende aspecten van de narratieven die bij de vergelijking van de plotten in verhouding vaker voorkwamen, liggen daarbij ten grondslag aan het beeld dat wij schetsen. Wij verduidelijken deze aspecten vervolgens door enkele exemplarische uitspraken weer te geven.

4 Omslag in de werkwijze van maatschappelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties hebben hun ontstaansgeschiedenis vaak te danken aan bepaalde, vaak door overheden geïnitieerde, ontwikkelingen waartegen zij in verzet gingen. Reageren op de ongewenste ontwikkelingen uit naam van een maatschappelijke organisatie werd daarbij gezien als een manier om meer invloed uit te kunnen oefenen dan met individueel verzet mogelijk zou zijn.

De maatschappelijke organisaties gingen daarbij voornamelijk reactief te werk. Actoren geven aan dat zij via de achterban en andere contacten vernamen dat er ongewenste ontwikkelingen gaande waren, waarna zij reageerden door middel van lobbyacties of door gebruik te maken van formele juridische mogelijkheden.

‘Als er een brief binnenkwam, of het nou over ruimtelijke ordening ging of over de winkelsluitingstijdenwet of weet ik wat, dan moest er een antwoord op geschreven worden en dat werd afgevinkt, probleem opgelost.’

In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw ligt voor veel maatschappelijke organisaties een omslag in het handelen. Uit een groot deel van de verhalen van voornamelijk de professionele organisaties, blijkt de besluitvorming rond de destijds voorgenomen aanleg van de Hogesnelheidslijn door de Randstad hierbij een beslissende rol te hebben gespeeld. Veel organisaties hadden inhoudelijke kritiek op de plannen met betrekking tot de aanleg van de nieuwe spoorverbinding, onder andere gericht op de specifieke route en de haltetijden. De bezwaren rond de Hogesnelheidslijn hebben er daarbij toe geleid dat enkele maatschappelijke organisaties de handen ineen hebben geslagen om een alternatief voor de gekozen beleidslijn onder de aandacht te brengen. Onderzoek naar alternatieven aangevuld door een succesvolle lobby in de Tweede Kamer, konden echter niet voorkomen dat het uiteindelijke besluit om politieke redenen voorbij ging aan de wensen van de organisaties.

‘al die politici zagen best in dat voor Nederland de beste oplossing was om dat ding, [...] de verbeterde Bos-variant [...] over het Prins Claus Plein te leggen. Goedkoper, maatschappelijk effectiever, economisch effectiever, bijna net zo snel, veel sneller klaar, maar, mevrouw Jorritsma voelde dat als gezichtsverlies...’

Dit deed de betrokken maatschappelijke actoren concluderen dat hun reactieve werkwijze tekortschoot. De roep groeide om een overheid die vraagstukken integraal aanpakt en open staat voor maatschappelijke inbreng.

‘Dat heeft toen allemaal ertoe geleid dat wij samen met VNO-NCW, Natuurmonumenten en met destijds AVBB, dat heet nu Bouwend Nederland, dat deze vier organisaties het initiatief hebben genomen om te zeggen van nou, heel de besluitvorming over ruimtelijke processen die moet anders. En daaruit is het initiatief Samen Anders Beter ontstaan.’

De besluitvorming rond de Hogesnelheidslijn is niet voor alle maatschappelijke organisaties de oorzaak van de omslag in het handelen. Toch ligt het omslagmoment voor de meeste organisaties ook in de vroege jaren negentig. Voor veel van de organisaties die op vrijwilligers steunen vormen lokale vraagstukken de oorzaak van de omslag (van reactieve beïnvloeding naar een actieve, pro-actieve werkwijze).

5 Communicatie en instelling

In hun activiteiten merkten maatschappelijke organisaties dat overheden zich meer open gingen opstellen. Hierdoor kregen zij meer ruimte om zich actiever te mengen in de besluitvorming, in aanvulling op de reactieve middelen waarover zij al beschikten.

De organisaties werden uitgenodigd om hun inbreng te geven in verscheidene besluitvormingsprocessen. Daarnaast maakt de open overheid het ook mogelijk om problemen waar de organisatie zelf op stuitte onder de aandacht te brengen. Zo vindt er een verschuiving plaats van reactief handelen naar actief en zelfs pro-actief handelen. Daarbij blijken communicatieve vaardigheden en een positieve instelling van groot belang.

Communicatieve vaardigheden

De inhoudelijke expertise stond in het reactieve handelen van de maatschappelijke organisaties centraal. Dit wordt onder andere duidelijk in het protest tegen de Hogesnelheidslijn waarin inhoudelijke argumenten de boventoon voerden. Deze inhoudelijke oriëntatie is door de tijd heen aangevuld met communicatieve expertise. Hoewel tijdens de overleggen rond bepaalde projecten en bij het opstellen van ruimtelijke visies het belang van inhoudelijke kennis van het plangebied wordt benadrukt, is de communicatie tussen organisaties onderling en tussen maatschappelijke organisaties en overheden toegenomen. Om de belangen te kunnen behartigen is het steeds belangrijker om een netwerk te hebben.

‘Nou, als je dat goed doet dan zorg je natuurlijk dat je een netwerk om je heen krijgt. En dat netwerk daar horen ook de overheden, de gemeenten bij, de provinciale ambtenaren. Nou, dan raak je vanzelf betrokken bij de voorbereiding van een ontwikkelingsvisie voor [gebied A].’

Een belangrijk onderscheid dat naar voren komt is dat tussen formele en informele contacten in de communicatie. Formele bijeenkomsten rond ruimtelijke ontwikkelingen vormen slechts een klein deel van de communicatie tussen actoren.

‘informeel is er toch wel een jaar lang contact gebleven. Er was wel officieel een soort klankbordgroep opgericht die als adviesorgaan aan die stuurgroep hing, maar dat was gewoon nep. [...] Je kon daar helemaal niks. Die kwam ook heel weinig bij elkaar. Dat vonden wij ook niet zo erg, daar moet je je werk ook niet doen.’

Positieve instelling

Maatschappelijke organisaties streven ernaar om hun belangen te behartigen, zowel tijdens de afrondende fase van besluitvormingsprocessen als in de voorbereidende fasen.

‘Dat is een beetje ook onze ambitie, wij willen heel graag, zo lang mogelijk, zowel aan de voor- als aan de achterkant van het hele proces betrokken zijn, en ook steeds meer in een uitvoerende rol, actief zijn.’

De verregaande betrokkenheid bij besluitvorming en uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen heeft met zich meegebracht dat alleen kritiek uiten op voorgenomen ontwikkelingen steeds minder wordt geaccepteerd.

‘Ze proberen je altijd in die NIMBY [Not In My Back Yard] hoek te drukken, want dat is een interessante hoek. Dan krijg je emoties. Ja, en wij waren in feite veel te professioneel om op emoties gepakt te worden.’

Maatschappelijke organisaties zien een positieve, meer constructieve werkwijze als oplossing om hun belangen te laten doorwerken in de besluitvorming. Dit betekent dat zij meer aan visievorming doen waarbij alternatieven voor de negatief beoordeelde voorgenomen ontwikkeling worden geconstrueerd.

‘Ja...wij als [organisatie A], vroeger waren wij ook nog wel tegen dingen, we hebben nou zoiets, nee we moeten vooral vóór dingen zijn. Het heeft niet zo veel zin om ergens tegen te vechten.’

De visies die maatschappelijke organisaties individueel en in samenwerking met andere organisaties opstellen vormen hun inbreng bij bestuurders en worden aanvullend gebruikt als profilering naar de buitenwereld van media, andere organisaties en achterban.

6 Dilemma's

Maatschappelijke organisaties worden in de praktijk van interactieve belangenbehartiging geconfronteerd met een drietal dilemma's. Wij onderscheiden een reputatiedilemma, een vertrouwensdilemma en een tijdsdilemma.

Reputatiedilemma

Allereerst heeft men te maken met een reputatiedilemma. Elk van de maatschappelijke organisaties claimt een vertegenwoordigende functie te hebben ten opzichte van de achterban. Door actief deel te nemen aan besluitvormingsprocessen kan onder deze achterban de indruk worden gewekt dat de organisatie het eens is met bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen die uit besluitvormingsprocessen naar voren komen. Deze indruk kan de reputatie van de organisatie beschadigen, terwijl reactief handelen door middel van protest en juridische strijd de reputatie van de organisatie kan versterken. Maatschappelijke organisaties moeten dus hun reputatie zien te behouden zonder afbreuk te doen aan hun actieve beïnvloeding.

[organisatie A] is ook deelnemer in een maatschappelijk proces waar wij dus winst kunnen halen, of verlies kunnen draaien en leden kunnen verliezen. Dus wij moeten daar afwegingen maken hoe we daar in staan, en wat we wel doen en waar we niet in meegaan.'

Een van de mogelijke strategieën om de belangenbehartiging kracht bij te zetten binnen interactieve processen is te dreigen met uitstappen.

'Dat is altijd het dilemma. Moet je op een gegeven moment niet een keer zeggen, zoals de Milieufederatie dat ook in een aantal projecten heeft gezegd van: Jongens, ik stap er gewoon uit. Ik ben niet van plan om hier erbij te zitten en vervolgens nergens mijn zin te krijgen.'

Uit een project stappen kan ook negatieve effecten hebben. Het brengt voor maatschappelijke actoren het risico met zich mee dat het belang van de organisatie niet meer wordt behartigd in een proces dat wordt voortgezet. Indien een organisatie ervoor kiest om in het proces actief te blijven, wordt het belang van contact met de achterban groot. Op die manier wordt getracht eventueel reputatie- en ledenverlies te voorkomen.

Vertrouwensdilemma

Een tweede dilemma waar afweging door de maatschappelijke organisaties vereist is, kan het vertrouwensdilemma worden genoemd. Zelfs wanneer er gekozen is om actief en pro-actief deel te nemen aan interactieve processen, kan er onenigheid blijven bestaan over onderdelen van het eindresultaat.

Zoals in de inleiding van deze paragraaf al is beschreven, behouden maatschappelijke organisaties de mogelijkheid om reactieve middelen toe te passen. Ze kunnen daarbij media contacteren, lobbyen bij politici en juridische procedures aanspannen. Een organisatie kan ervoor kiezen deze middelen toe te passen.

Uit de intensieve samenwerking tussen actoren in een proces ontstaat echter een vertrouwensbasis.

‘als je dus gelijk in het begin [...] mee gaat doen met planontwikkeling, [...] dan kan je op enig moment zelf met enig fatsoen niet meer kan zeggen, we doen niet meer mee, hè. Dat kan je op enig moment niet meer zeggen. Dan zit je in dat proces, dan wordt er wat van je verwacht. Je committeert je een beetje. Of een heleboel. En dan kan je dat niet meer zeggen.’

Het vertrouwen dat ontstaat tussen actoren binnen een besluitvormingsproces zorgt ervoor dat maatschappelijke organisaties geremd worden in het toepassen van reactieve beïnvloedingsmiddelen. Elke individuele organisatie afzonderlijk moet de afweging maken welke wijze van beïnvloeding ze toepast om haar belangen optimaal te behartigen.

Tijdsdilemma

Een derde dilemma waarop maatschappelijke organisaties stuiten kan worden bestempeld als het tijdsdilemma. Actief en pro-actief handelen dwingt maatschappelijke actoren tot het verdelen van hun tijd over verschillende taken. Deze taken omvatten onder andere het deelnemen aan formeel en informeel overleg, het onderhouden van contacten met de achterban, het opstellen van ruimtelijke visies. De toename van de hoeveelheid activiteiten van organisaties maakt dat betrokkenheid bij de ruimtelijke besluitvorming een zeer tijdsintensieve aangelegenheid is geworden. Maatschappelijke actoren zijn genoodzaakt selectief deel te nemen aan projecten.

‘in die zin moet die [organisatie A] kijken van ja, waar richt ik mijn energie op? Want als je echt zo’n groot project doet, dan doe je een heel aantal andere dingen niet. En daar gebeuren dan dingen die je misschien best wel had kunnen tegenhouden.’

Maatschappelijke organisaties worden kortom gedwongen niet alleen een afweging te maken met betrekking tot hun reputatie en wat betreft de middelen die zij inzetten in de belangenbehartiging. Zij moeten tevens keuzes maken rond de verdeling van hun kostbare tijd over verschillende projecten.

7 Resultaten

Uit onze analyse is gebleken dat in het begin van de jaren negentig een omslag in het handelen van maatschappelijke organisaties heeft plaatsgevonden. Onder andere door de besluitvorming rond de Hogesnelheidslijn in die jaren, ontstond een roep om een integrale aanpak van ruimtelijke inrichtingsvraagstukken en een overheid die meer open staat voor de inbreng van maatschappelijke organisaties. De reactie van de overheid bleek instemmend, waarop de werkwijze van de maatschappelijke organisaties verschoof van een grotendeels reactieve stijl van belangenbehartiging naar een actieve en zelfs een pro-actieve.

In het handelen van maatschappelijke actoren groeide het belang van communicatieve vaardigheden. Actoren worden geacht een positieve instelling te hebben en constructief mee te denken in de ruimtelijke planvorming. Het zonder meer tegen een ontwikkeling zijn, wordt vrijwel niet meer geaccepteerd binnen deze interactieve context.

Deze omslag heeft daarnaast tot gevolg gehad dat organisaties worden geconfronteerd met een drietal dilemma's. Zij dienen keuzes te maken rond het versterken van de reputatie bij de achterban en tevens deel uit te maken van de besluitvorming; het optimaal behartigen van hun belang zonder afbreuk te doen aan de vertrouwensrelatie die tussen betrokken actoren ontstaat; en het betrokken zijn bij zo veel mogelijk

ontwikkelingen binnen de beperkt beschikbare tijd. Hoewel de dilemma's waar maatschappelijke organisaties mee geconfronteerd worden gelijk zijn, maken zij verschillende keuzes. Professionele organisaties beschikken bijv. over fulltime belangenbehartigers. Hierdoor zijn zij in staat hun belang breder in te brengen dan maatschappelijke organisaties, die steunen op vrijwilligers welke de behartiging van belangen vaak in hun vrije tijd moeten doen.

Zoals in de inleidende paragraaf is aangegeven richten beschrijvingen van interactieve besluitvorming zich vooralsnog voornamelijk op besluitvormingsprocessen rond een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de rol van de overheid. Met dit artikel hebben we getracht aan te tonen dat door af te wijken van deze insteek en in plaats daarvan een meer actorgeoriënteerde analyse uit te voeren, een meer compleet beeld van interactiviteit in de besluitvorming ontstaat.

Het verdient dan ook de aanbeveling de verworven kennis met betrekking tot het handelen van maatschappelijke actoren verder uit te breiden en te verdiepen door een grotere hoeveelheid organisaties in de analyse te betrekken. Zo zouden de narratieven van actoren die actief zijn in andere gebieden dan het zuidelijke deel van de Randstad een waardevolle aanvulling op de bestaande kennis kunnen vormen. Maar ook narratieven van actoren die in het kader van het reputatiedilemma ervoor kiezen om hun belangen niet te behartigen binnen interactieve processen, zouden nieuwe inzichten kunnen bieden.

Literatuur

Arend, S.A. van der, P. Glasbergen, & P.P.J. Driessen, *Partner in de regio: ervaringen met interactieve planvorming en regionale samenwerking van Rijkswaterstaat*, Directie Zuid-Holland, Den Haag, 2002.

Basten, F. & R. van der Veen, Life histories of active citizens in the Netherlands, in: A. Snick, V. Stroobants & D. Wildemeersch (eds), *Learning citizenship and governance in Europe: analysis of life histories*, Leuven, 2001.

Bock, B.B., *Tegelijkertijd en tussendoor*, Wageningen, 2002.

Bouwmans, H., Ruimte voor burger blijft beperkt, in: *Binnenlands Bestuur*, 2003, nr. 49, p. 21-22.

Brown, A.D., Narrative, politics and legitimacy in an IT-implementation, in: *Journal of Management Studies*, 1998, nr. 1, p. 35-59.

Bruner, J., The narrative construction of reality, in: *Critical Inquiry*, 1991, nr. 1, p. 1-21.

Czarniawska, B., *Narratives in social science research*, London, 2004.

Dijkink, G., M. Hajer, M. de Jong & W. Salet, De Zuidvleugel van de Randstad: instituties en discoursen, in: WRR, *Zijlicht op toekomstonderzoek*, Den Haag, 2001.

Driessen, P.P.J. & A.A.J. de Gier, Sturing van grote ruimtelijke inrichtingsprojecten, in: P.P.J. Driessen, *Duurzaam ruimtegebruik: juridische en beleidswetenschappelijke opstellen*, Den Haag, 2001.

Duijn, M., A.F.L. Slob & T.C.M. Verbeeten, *Leren van interactief beleid*, Delft, 2002.

Ellin, N., *Postmodern urbanism*, New York, 1996.

Edelenbos, J., *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht, 2000.

Edelenbos, J. & R. Monnikhof, *Spanning in interactie*, Amsterdam, 1998.

Enthoven, G., P. Idenburg, A. de Rooij & W. Sloots, *Naar nieuwe verbindingen en een lila kabinet*, 1998.

Enthoven, G., Representatief en participatief. Een tussenbalans na tien jaar interactief besturen, in: *Bestuurskunde*, 2005, nr. 2, p. 21-29.

Faludi, A. & W. Korthals Altes, Evaluating communicative planning: a revised design for performance research, in: *European Planning Studies*, 1994, nr. 4, p.403-418.

Fischer, F., *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*, Oxford, 2003.

Hajer, M., *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, Oxford, 1995.

- Hajer, M. & H. Wagenaar, *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, Cambridge, 2003.
- Hartman, G., De andere kant van politieke participatie, in: *Vorming*, 1998, nr. 1, p. 7-18.
- Hendriks, F. & P.W. Tops, Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening, in: *Beleid en Maatschappij*, 2001 (a), nr. 2, p. 106-119.
- Hendriks, F. & P.W. Tops, *Politiek en interactief bestuur*, Den Haag, 2001 (b).
- Heijden, G.M.A. van der & J.F. Schrijver, *Representatief en participatief*, Delft, 2002.
- Klijn, E.H., *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Delft, 1996.
- Monster, J. & J. Schrijver, Interactieve beleidsvorming, een naschrift, in: *Bestuurskunde*, 2005, nr. 2, p. 11-20.
- Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum, 1999.
- Rooij, A. de, *Fysica van samenwerking*, Den Haag, 2001.
- Salet, W.G.M., A. Thornley & A.M.J. Kreukels, *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of European city-regions*, London, 2003.
- Twist, M.J.W. van, *Verbale vernieuwing: aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Den Haag, 1995.
- Veldboer, L., *De inspraak voorbij*, Amsterdam, 1996.
- Weiss, R.S., *Learning from strangers. The art and method of qualitative interview studies*, New York, 1994.
- Woerkom, C.M.J. van, M.N.C. Aarts & H. Padmos, Wat burgers zeggen en consumenten doen: analyse van een schijntegenstelling, in: *Bestuurswetenschappen*, 2006, nr. 1, p. 25-40.
- Woltjer, J., The public support machine, in: *Planning Practice & Research*, 2002, nr. 4, p. 437-454.
- XPIN, *10 jaar motie Willems. Naar nieuwe verbindingen tussen representatieve en participatieve democratie*, 2005.
- Yanow, D., Accessing local knowledge, in: M.A. Hajer & H. Wagenaar (eds), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, Cambridge, 2003.