

**Meervoudig kijken naar vervoersplanologisch beleid en de
verbinding met de uitvoering**

ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
Twynstra Gudde
jgn@tg.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
19 en 20 november 2009, Antwerpen**

Samenvatting

Meervoudig kijken naar vervoersplanologisch beleid en de verbinding met de uitvoering

Vervoersplanologische opgaven spelen steeds meer op regionaal niveau. Maar juist op dit niveau blijven plannen nogal eens op de tekentafel liggen en verzanden in polderoverleg. Ook het thema van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk plaatst vraagtekens bij de prestaties van de overheid. Tegelijkertijd werpt het thema een nogal eenzijdige blik op succes en falen van vervoersplanologisch beleid. Beleid is niet alleen doelgericht handelen (probleemoplossing), maar ook de uitkomst van politieke strijd en een proces van betekenisverlening.

Om meer inzicht te krijgen in succes en falen van vervoersplanologisch beleid en het aanpakken van vervoersplanologische opgaven, werk ik gebaseerd op een uitgebreid bureauonderzoek drie manieren van kijken naar het samenstel beleid en uitvoering uit. In elk van deze drie manieren van kijken worden succes en falen van vervoersplanologisch beleid op hun eigen merites beoordeeld. Ik illustreer dit aan de hand van Randstad Urgent:

- *analytische kijk op succes en falen*; Randstad Urgent is een succes als de hoofdopgaven en de ambitie voor de Randstad effectief, efficiënt en in samenhang worden aangepakt
- *bestuurlijke kijk op succes en falen*; Randstad Urgent is een succes als de eigen positie is behouden of versterkt omdat de projecten van de eigen voorkeur zijn geselecteerd in het programma, en als er sprake is van steun voor het programma
- *culturele kijk op succes en falen*; Randstad Urgent is een succes als er een gemeenschappelijk beeld is gevormd dat het belangrijk is om de Randstad 'een flinke oppepper te geven' en 'de bestuurscultuur anders moet', en als er sprake is van een collectief leerproces.

Wat mij met betrekking tot succes en falen van vervoersplanologisch beleid echter vooral opvalt, is de kloof tussen beleid en de uitvoering van dit beleid. Juist meervoudig kijken biedt dan aanknopingspunten voor het zoeken van patronen van verbinding tussen beleid en uitvoering. In mijn onderzoek onderscheid ik vooralsnog vijf patronen van verbinding in het handelen van bestuurders en ambtelijke professionals bij het aanpakken van vervoersplanologische opgaven: een *sequentieel patroon* waarin de ontwikkeling en uitvoering van beleid elkaar opeenvolgend volgen, een *samengesteld of alternerend patroon* waarin de ontwikkeling en uitvoering van beleid door elkaar heenlopen, een *anticiperend patroon* waarin de ontwikkeling en uitvoering van beleid elkaar soms raken, een *parallel patroon* waarin de ontwikkeling en uitvoering van beleid gelijk aan elkaar lopen, en een *gefragmenteerd patroon* waarin de ontwikkeling en uitvoering van beleid verdeeld zijn van elkaar.

1. Succes en falen van vervoersplanologisch beleid en uitvoering

Vervoersplanologische opgaven spelen steeds meer op regionaal niveau. Maar juist op dit niveau blijven plannen nogal eens op de tekentafel liggen en verzanden in polderoverleg. Is dit erg? Niet als we ervan leren en tot betere plannen komen. Wel als goede plannen vertraging oplopen en besluiteloosheid leidt tot kwaliteitsverlies. Ook het thema van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk plaatst vraagtekens bij de prestaties van de overheid. Tegelijkertijd werpt het thema een nogal eenzijdige blik op succes en falen van vervoersplanologisch beleid.

In deze bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk werk ik drie manieren van kijken naar het samenstel beleid en uitvoering uit, die ik illustreer aan de hand van Randstad Urgent. In elk van deze drie manieren van kijken worden succes en falen van vervoersplanologisch beleid op hun eigen merites beoordeeld. Juist meervoudig kijken helpt ons om complexe vraagstukken, zoals vervoersplanologische opgaven in een multi-actor omgeving, te begrijpen en aan te pakken. Wat mij daarbij fascineert is hoe en waarom bestuurders en ambtelijke professionals beleid en uitvoering al dan niet met elkaar verbinden. En hoe zij vermogen tot gemeenschappelijk handelen ontwikkelen op regionaal niveau waar een duidelijk aansturende overheid ontbreekt.

1.1 Van praten naar doen

Nederland staat voor belangrijke opgaven om ons land sterker en mooier te maken. Bij het aanpakken van deze opgaven rondom bereikbaarheid, economische dynamiek en leefkwaliteit, loopt de overheid echter tegen haar eigen grenzen aan. Door schaalvergroting en schaaldifferentiatie vallen vervoersplanologische opgaven steeds minder vaak samen met de grenzen van gemeenten, provincies en rijk. De roep om samenwerking tussen overheden klinkt dan ook luid. Alleen al in de MobiliteitsAanpak komen de begrippen 'samenwerking' en 'samen' 55 keer voor. De regio vormt daarbij een bron van hoop en zorg. Vervoersplanologische opgaven zijn het best te begrijpen en aan te pakken op regionaal niveau (Hajer, Sijmons & Feddes, 2006). Maar de kritiek op de prestaties van samenwerkende overheden in de regio is niet van de lucht: veel bestuurders bemoeien zich ermee en toch weten ze weinig klaar te spelen.

Ook het thema van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk plaatst vraagtekens bij de prestaties van de overheid; of het beleid wel effectief is en zelfs wat de toegevoegde waarde van de vervoersplanologie überhaupt is. Tegelijkertijd werpt het thema een nogal eenzijdige blik op succes en falen van vervoersplanologisch beleid.

Vanuit de zienswijze van de beleidsbepalers gaat de aandacht alleen uit naar de vraag of we onze beleidsdoelstellingen wel bereiken. Verrassend is wel dat vervolgens niet wordt voorgesteld het beleid te intensiveren (vergelijk Rosenthal, Van Schendelen & Ringeling, 1987), maar niets doen als het alternatief wordt gesuggereerd.

Het denken over succes en falen van vervoersplanologisch beleid in termen van de effectiviteit van beleid, past in een analytische manier van kijken naar beleid en uitvoering. Beleid is echter niet alleen doelgericht handelen (probleemoplossing), maar ook de uitkomst van politieke strijd en een proces van betekenisverlening. Dat maakt het vellen van een eenduidig oordeel over succes en falen er niet gemakkelijker op, maar juist meervoudig kijken helpt ons om complexe vraagstukken te begrijpen en aan te pakken (vergelijk Abma & In 't Veld, 2001; Vermaak, 2009).

Wat mij bij het aanpakken van vervoersplanologische opgaven opvalt, is de kloof tussen beleid en de uitvoering van dit beleid. Plannen leiden tot nieuwe plannen in plaats van tot realisatie (Groenendijk & Le Clercq, 2004). Het aanpakken van vervoersplanologische opgaven neemt de vorm aan van opstartende en stagnerende besluitvormingsprocessen (Teisman, 2001). Het zwakke punt is niet het praten of doen zelf, maar de overgang tussen die twee. Met elkaar een regionale visie vaststellen lukt nog wel, maar veel moeilijker is het om overeenstemming te bereiken over het programma met projecten en maatregelen dat deze visie vorm geeft en dit vervolgens ook uit te voeren.

Wat mij bij het aanpakken van vervoersplanologische opgaven ook opvalt, is dat bestuurlijke drukte ontstaat uit ineffectieve interactie. Bestuurders ontmoeten elkaar met regelmaat – het beeld van steeds dezelfde rij Mercedesen die bij wisselende overleggen voor de deur staat – maar boeken geen voortgang. Logisch dat menig een gaat klagen (vergelijk Teisman, 2007).

1.2 Opbouw paper

In dit paper werk ik in hoofdstuk 2 drie manieren van kijken naar het samenstel beleid en uitvoering uit, gebaseerd op een uitgebreid bureauonderzoek naar de theorie over beleid en uitvoering: de analytische, de bestuurlijke en de culturele kijk op beleid en uitvoering. In elk van deze drie manieren van kijken worden succes en falen van vervoersplanologisch beleid op hun eigen merites beoordeeld. Ik illustreer de drie manieren van kijken aan de hand van Randstad Urgent.

Gegeven de kloof tussen beleid en de uitvoering van dit beleid bij het aanpakken van vervoersplanologische opgaven, zoek ik in hoofdstuk 3 vanuit de drie manieren van kijken naar patronen van verbinding tussen beleid en uitvoering.

Tot slot reflecteer ik in hoofdstuk 4 op de divergentie en convergentie in de drie manieren van kijken.

2. Drie manieren van kijken naar beleid en uitvoering

‘Is dat beleid of is er over nagedacht?’, een van de amusante anekdoten en lichtvoetige metaforen opgetekend door Weggeman (1999: 25). Hoe dan ook, bij het aanpakken van vervoersplanologische opgaven, met in het bijzonder aandacht voor wat de overheid al dan niet presteert, is beleid een begrip van belang. Een begrip dat niet is weg te denken uit de woordenschat van bestuurders en ambtelijke professionals.

Het begrip beleid is al vele eeuwen oud. Opmerkelijk is dat het begrip in de twintigste eeuw sterk aan populariteit wint. Van de Graaf & Hoppe (1992: 16) schrijven over een ‘grandioze come-back’ en Geul (1998) stelt dat we leven in de eeuw van beleid. In de literatuur vinden we zelfs meerdere superlatieven – sleutelwoord, succestermin en toverwoord – voor het begrip beleid. De populariteit van het begrip beleid betekent echter niet dat de prestaties van de overheid onomstreden zijn. De overheid kampt met een slecht imago en zou weinig tot niets presteren (vergelijk Ringeling, 1993).

De populariteit van het begrip beleid vinden we in de literatuur terug in het grote aantal omschrijvingen van het begrip. Deze omschrijvingen vertonen de overeenkomst dat het begrip beleid meestal in nauwe betrekking tot de overheid staat.

De omschrijvingen van het begrip beleid vertonen ook verschillen; er wordt verschillend gedacht over wat beleid is en over succes en falen bij de uitvoering van beleid. Het verschil in denken concentreert zich op hoe het beleidsproces, en in het bijzonder de besluitvorming over beleid, verloopt dan wel zou moeten verlopen. Dit verschil in denken komt tot uitdrukking in verschillende visies, benaderingen, perspectieven en modellen die in de twintigste eeuw, meestal in reactie op elkaar zijn ontwikkeld. Van deze visies, benaderingen, perspectieven en modellen vinden we in de literatuur ook weer verschillende, voor een deel overlappende indelingen (bijvoorbeeld Abma & In 't Veld, 2001; Bekkers, 2007; Van de Graaf & Hoppe, 1992; Teisman, 1995).

Om meer inzicht te krijgen in succes en falen van vervoersplanologisch beleid en het aanpakken van vervoersplanologische opgaven, werk ik drie manieren van kijken naar het samenstel beleid en uitvoering uit, geïllustreerd aan de hand van Randstad Urgent:

- *analytische kijk op beleid en uitvoering*, waarin de nadruk ligt op het doelgericht handelen (probleemoplossing)
- *bestuurlijke kijk op beleid en uitvoering*, waarin de nadruk ligt op de politieke strijd
- *culturele kijk op beleid en uitvoering*, waarin de nadruk ligt op het proces van betekenisverlening.

De essentie van deze drie manieren van kijken heb ik in tabel 1 weergegeven. Om het onthouden te vergemakkelijken, kunnen we spreken over het ABC van beleid en uitvoering.

Tabel 1 Het ABC van beleid en uitvoering

	Analytische kijk	Bestuurlijke kijk	Culturele kijk
Omschrijving van beleid	beleid als doelgericht handelen (probleemoplossing)	beleid als uitkomst van politieke strijd	beleid als proces van betekenisverlening
Beoordeling van beleid (maatstaven)	effectiviteit, efficiency en samenhang	positiebehoud en steun	draagvlak en leervermogen
Verloop van beleidsproces	opeenvolgende fasen met een herkenbaar verloop	ronden, als een permanente strijd in arena's	doorgaande interactie, via discourscoalities
Ontwikkeling van beleid	combinatie van voorbereiden (analyse) en bepalen van beleid	strijd, waar belangen op het spel staan	proces van interactie, waarin betekenissen vorm en inhoud krijgen
Uitvoering van beleid	inzet van gekozen middelen of sturingsinstrumenten	doorgaande strijd	doorgaand proces van interactie, maar ook collectief leerproces en symbolisch

2.1 Analytische kijk op beleid en uitvoering

In de analytische kijk op beleid en uitvoering ligt de nadruk op het doelgericht handelen (probleemoplossing). Een bekende omschrijving van het begrip beleid binnen deze manier van kijken is die van Hoogerwerf. In het klassieke boek *Overheidsbeleid* omschrijft hij beleid als 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde' (Hoogerwerf, 1978: 19). Bestuurders en ambtelijke professionals handelen weloverwogen; zij lossen problemen op en verwezenlijken doelstellingen. Dit is een succes als dit effectief, efficiënt en in samenhang gebeurt (Bekkers, 2007; Ringeling, 1993).

De ontwikkeling en uitvoering van vervoersplanologisch beleid verloopt in opeenvolgende fasen. Zo schrijft Hoogerwerf (2003: 23-24) dat een beleidsproces onder meer als kenmerken heeft 'dat er een verloop, een opeenvolging van gebeurtenissen is' en 'dat de opeenvolging van gebeurtenissen een herkenbaar verloop heeft'. Hij stelt dat we dan ook kunnen spreken van fasen in een beleidsproces: de agendavorming, de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsinvoering en -uitvoering en de beleidsevaluatie (en daarnaast de terugkoppeling en de beleidsbeëindiging). Elk van deze fasen krijgt een eigen kleur door het handelen van actoren.

De ontwikkeling van vervoersplanologisch beleid is een combinatie van het voorbereiden en het bepalen van beleid. De beleidsvoorbereiding omschrijft Hoogerwerf (2003: 26) als 'het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid. Hiertoe behoort ook het ontwerpen van beleid, dat wil zeggen het uitdenken, beargumenteren en formuleren van een te voeren beleid'. Ambtelijke professionals analyseren in deze fase het probleem en ontwerpen alternatieve oplossingen. 'Het uittekenen van beleid', noemt Bekkers (2007: 160) dit. Maatstaven voor een goed ontwerp zijn de rationaliteit en legitimiteit. In de beleidsvoorbereiding spelen kennis en inzichten, het liefst via wetenschappelijke weg verkregen, een belangrijke rol. Het beleid heeft een grotere kans om effectief, efficiënt en samenhangend te zijn naarmate het berust op meer betrouwbare informatie over de oorzaken en gevolgen (schematisch weergegeven in een causaal veldmodel), de mogelijke doelstellingen, de daarvoor in te zetten middelen en de verwachte kosten en baten (Hoogerwerf, 2003). Het geheel van veronderstellingen waarop het beleid berust, noemen we de beleidstheorie (Hoogerwerf, 1984).

De beleidsbepaling omschrijft Hoogerwerf (2003: 26) als 'het nemen van beslissingen (de besluitvorming) over de inhoud van een beleid'. Bestuurders bepalen in deze fase de doelstellingen van het beleid en kiezen de beste handelwijze. In de beleidsbepaling spelen naast het nemen van beslissingen ook het bereiken van overeenstemming met andere bestuurders en het verwerven van voldoende steun voor een conforme uitvoering van beleid een rol (Herweijer, 2003).

De uitvoering van vervoersplanologisch beleid is het inzetten van de, in de ontwikkeling van beleid weloverwogen gekozen middelen of sturingsinstrumenten. Zo omschrijft Hoogerwerf (2003: 26) de beleidsinvoering en -uitvoering (de implementatie) als 'het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden'. Kenmerkend is de scheiding tussen de ontwikkeling van beleid en de uitvoering van beleid. Deze scheiding vinden we vaak terug in de ambtelijke organisatie met een aparte beleidskern en een of meer uitvoeringsorganisatie(s). Bestuurders en ambtelijke professionals bij de beleidskern verwachten dat ambtenaren bij de uitvoeringsorganisatie het beleid conform de bepaalde doelstellingen, middelen en tijdskeuzen uitvoeren. Morgan (1986) gebruikt hiervoor het beeld van de (uitvoerings)organisatie als machine. Uitvoering van beleid, zo is het inzicht uit de top-down benadering van de uitvoering van beleid, is een bestuurlijk proces van programmering en beheersing (Hanf & Toonen, 1985; Hill & Hupe, 2009).

Kader 1 Randstad Urgent als doelgericht handelen

De analytische kijk op beleid en uitvoering is de wereld van onderzoek en plannen. In relatie tot het aanpakken van vervoersplanologische opgaven roept dit direct associaties op met de soms metershoge stapels onderzoeksrapporten en plannen.

Als we vanuit de analytische blik naar Randstad Urgent kijken dan zien we een programma dat is bedoeld om doelgericht te kunnen handelen; 'met Randstad Urgent zetten kabinet, provincies, gemeenten en stadsregio's samen de schouders eronder om de problemen in de Randstad aan te pakken' (Programmateam Randstad Urgent, 2008: 7). 'Eerst (zijn) de problemen en kansen in de huidige situatie onderscheiden. Met die kennis in het achterhoofd zijn de uitdagingen voor de lange termijn vastgesteld, rekening houdend met het beleid uit de grote nota's. Door de huidige situatie en uitdagingen met elkaar te vergelijken, zijn de hoofdpogaven en de ambitie voor de Randstad gekozen. Daarna is een selectie gemaakt van urgente projecten, waar in deze kabinetsperiode besluitvorming over moet plaatsvinden. Hier zijn concrete kabinetsbesluiten voor uitgewerkt' (Programmateam Randstad Urgent, 2007: 15).

2.2 Bestuurlijke kijk op beleid en uitvoering

In de bestuurlijke kijk op beleid en uitvoering ligt de nadruk op de politieke strijd. Een karakteristieke omschrijving van het begrip beleid binnen deze manier van kijken vinden we bij Bekkers. In zijn behandeling van de politieke benadering van beleid en beleidsprocessen omschrijft hij beleid als 'de tijdelijke codificatie van de consensus en daarmee van de machtsverhoudingen' (Bekkers, 2007: 88). Bestuurders en ambtelijke professionals handelen vanuit eigen belangen en oefenen macht en invloed uit; zij overleggen en onderhandelen, schikken en plooiën. Dit is een succes als de eigen positie behouden blijft of versterkt is (gezien vanuit de ene actor) en er sprake is van steun (gezien vanuit de verschillende, wederzijds afhankelijke actoren) (Bekkers, 2007).

De ontwikkeling en uitvoering van vervoersplanologisch beleid verloopt in ronden, als een permanente strijd. Zo schrijft Teisman (1995: 51) dat een beleidsproces bestaat uit een 'reeks van beslissingen genomen door verschillende actoren', 'er zijn beslissingen die een ronde afsluiten en een nieuwe ronde initiëren, zonder het verloop vast te leggen'. Hij gebruikt het beeld van een bokswedstrijd, met verschillende ronden, voor een beleidsproces. Elke ronde is een strijd op zich die wordt afgesloten met een cruciale beslissing (de tijdelijke codificatie van de consensus), inclusief winnaars en verliezers. Een actor die dacht dat hij gewonnen had, of ten minste op winst stond, kan in een volgende ronde zijn winst in rook zien opgaan. De interactie tussen en het strategisch gedrag van actoren in alle ronden bij elkaar bepalen het resultaat (Teisman, 1992).

De strijd om de ontwikkeling en uitvoering van beleid vindt plaats in arena's; een begrip dat is geïntroduceerd door Lasswell & Kaplan (1950) en door Crozier & Friedberg (1980: 125) is omschreven als 'a containing system within which this games takes place, and which makes it possible for the necessary conflicts, negotiations, alliances and interactions to occur'.

De ontwikkeling van vervoersplanologisch beleid is dus een strijd, waar belangen op het spel staan; beleid wordt 'voortgebracht als resultante van politieke processen' (Van de Graaf & Hoppe, 1992: 257). Bestuurders moeten in elke ronde bij het nemen van beslissingen uiteenlopende waarden tegen elkaar afwegen en schaarse middelen verdelen. Hun keuze wordt bepaald door tal van factoren, zoals hun politieke opvattingen, de verhoudingen in de coalitie, hun inschatting van de maatschappelijke gevoeligheid, de relatie tot andere onderwerpen die op de agenda staan, maar ook persoonlijke overtuigingen en drijfveren (Kaats & Opheij, 2008). Tegelijkertijd proberen andere bestuurders, ambtelijke professionals en actoren die op de een of andere manier bij de ontwikkeling van beleid betrokken zijn, de besluitvorming te beïnvloeden om hun eigen belang veilig te stellen. 'Beleidsontwikkeling als stratego', noemt Bekkers (2007: 169) dit.

De uitvoering van vervoersplanologisch beleid is een doorgaande strijd. Kenmerkend is de vervlechting van de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Bestuurders, ambtelijke professionals en andere actoren proberen alsnog hun eigen belang veilig te stellen. Zo schrijft Bardach (1977: 56) over een spel van 'bargaining, persuasion, and maneuvering under conditions of uncertainty'. En stellen Hupe & Hill (2004: 67) dat in wat Pressman & Wildavsky (1973) de implementatieketen noemen eigenlijk niet zozeer de uitvoering van beleid centraal staat, als wel 'een proces van op een andere laag voortgaande beleidsvorming. Daarbij behoort onderhandeling tussen partners, van wie elk volledig gerechtigd is een rol in de transformatie van het betreffende beleid te spelen'. Uitvoering van beleid, zo is het inzicht uit de bottom-up benadering van de uitvoering van beleid, is een proces van interactie (Hanf & Toonen, 1985; Hill & Hupe, 2009).

Kader 2 Randstad Urgent als uitkomst van politieke strijd

De bestuurlijke kijk op beleid en uitvoering is de wereld van coalities en compromissen, die in het dagelijkse spraakgebruik een negatieve connotatie heeft gekregen; het is namelijk ook de wereld van achterkamertjes en vriendjespolitiek. In relatie tot het aanpakken van vervoersplanologische opgaven roept dit vooral associaties op met de roep om de bestuurlijke drukte te verminderen.

Als we vanuit de bestuurlijk blik naar Randstad Urgent kijken dan zien we een programma waarmee 'de overheid slagvaardig zal optreden'; 'daarvoor is de bestuurlijke aansturing van het Urgentieprogramma Randstad zo vormgegeven dat de bestuurlijke drukte vermindert' (Randstad Urgent, 2007: 15).

Maar vooral zien we een programma dat de uitkomst is van politieke strijd. Dat blijkt al uit de opsomming van 'dringende adviezen', die elk streden om aandacht voor de problemen en kansen (Randstad Urgent, 2007: 12). Een aantal van deze adviezen ging verder; zo pleitte de Commissie Versterking Randstad (2007) onder voorzitterschap van Kok voor een ingrijpende bestuurlijke reorganisatie om een Randstadbestuur te vormen.

De politieke strijd blijkt ook uit de projecten in het programma. De selectie van deze projecten is vooral op basis van overleg en onderhandeling gemaakt, en niet zozeer op basis van een analyse van de bijdrage van deze projecten aan de hoofdogaven en ambitie voor de Randstad.

2.3 Culturele kijk op beleid en uitvoering

In de culturele kijk op beleid en uitvoering ligt de nadruk op het proces van betekenisverlening. Een karakteristieke omschrijving van het begrip beleid binnen deze manier van kijken vinden we bij Kalders. Hij omschrijft beleid als 'een sociaal proces van betekenisverlening waarin gezamenlijke werkelijkheidsdefinities worden ge(re)construeerd' (Kalders, 1998: 32). Bestuurders en ambtelijke professionals handelen vanuit hun gerichtheid op interactie; zij verlenen betekenis aan problemen door hun interpretaties en hun zoeken naar oplossingen die tot de verbeelding moeten spreken. Dit is een succes als er een gemeenschappelijk beeld gevormd is (als voorwaarde voor draagvlak) en er sprake is van een collectief leerproces (Bekkers, 2007).

De ontwikkeling en uitvoering van vervoersplanologisch beleid verloopt als doorgaande interactie. Zo schrijft Termeer (1993: 29) dat 'doorgaande interactie de basisnotitie (is) voor het begrijpen van organiseerprocessen'. In doorgaande interactie (of dubbelinteract (Weick, 1979)) hebben actoren de mogelijkheid hun gedrag en keuzen te veranderen, waardoor er sprake kan zijn van leren. Met andere woorden: een beleidsproces moet vooral begrepen worden als een voortdurend proces waarin een bepaalde definitie van de werkelijkheid in elke fase of ronde opnieuw wordt uitgedaagd – bijvoorbeeld door problemen in de uitvoering of de vorming van nieuwe coalities – en moet worden herbevestigd, bijgesteld of vernieuwd (Bekkers, 2007). Problemen en oplossingen staan niet zo vast als wel wordt verondersteld, maar zijn percepties van actoren die samenhangen met (machts)posities die zij bekleden, hun politieke opvattingen en hun persoonlijke overtuigingen en drijfveren.

De ontwikkeling en uitvoering van beleid als doorgaande actie verloopt via discours-coalities; een begrip dat door Hajer (1989: 250) is omschreven als 'de groep maatschappelijke actoren die via een samenstel van posities en praktijken hun gezamenlijke interpretatie van de werkelijkheid ontwikkelt, structureert en in stand houdt'. De koppeling van het begrip discours met het begrip coalitie benadrukt dat de ontwikkeling en uitvoering van beleid ook een strijd is om de definitie van de werkelijkheid. 'Politics of culture' noemt De Heer (2009: 7) dit treffend, waarmee hij accentueert dat betekenisverlening niet neutraal is 'maar waardegeladen, ingebed in machtsverhoudingen en gerelateerd aan ervaringen, beelden en opvattingen van actoren daarbij, alsmede aan (verwachte) strijd daarover en anticipatie daarop'. Termeer (1993: 31) stelt daarbij dat 'macht en interdependentie altijd onderdeel (zijn) van de werkelijkheidsdefinities van actoren'.

De ontwikkeling van vervoersplanologisch beleid is dus een proces van interactie, waarin betekenissen vorm en inhoud krijgen; een beleidsproces wordt 'an activity of creating (...) communities of action, able to arrive at shared problem definitions and to agree paths of problem resolution' (Hajer & Wagenaar, 2003: 11). Bestuurders, ambtelijke professionals en andere actoren die bij de ontwikkeling van beleid betrokken zijn proberen een gemeenschappelijk beeld te vormen over voornamelijk de aard en omvang van een probleem. Stone (2003: 133) schrijft over 'the strategic representation of situations'. De wijze van verbeelden en verwoorden, zodat beleid 'handen en voeten' en een 'gezicht' krijgt (Ringeling, 1993: 235), is belangrijk. Zo stelt Birkland (2001: 122) dat 'a group that can create and promote the most effective depiction of an issue has an advantage in the battle over what, if anything, will be done about a problem'.

Bestuurders en ambtelijke professionals maken daarbij gebruik van verschillende vormen van expressie. Stone (2003: 133) schrijft over 'types of language', waartoe zij 'symbols, numbers, causes, interests and decisions' rekent. Ringeling (1993) onderscheidt, naast symbolen, mythen, taboes, metaforen en rituelen.

Maar de ontwikkeling van beleid is dus ook strijd; 'er ontstaat een spel van duwen en trekken aan dubbelzinnigheden en onzekerheden' (Kalders, 1998: 39). Bestuurders en ambtelijke professionals proberen hun definitie van de werkelijkheid aan anderen op te leggen, door debat en overtuiging, maar ook via manipulatie en machtsuitoefening (Hajer, 1989). 'Beleidsontwikkeling als beeldenstorm', noemt Bekkers (2007: 179) dit.

De uitvoering van vervoersplanologisch beleid is een doorgaand proces van interactie, maar moet ook als een collectief leerproces en symbolisch begrepen worden.

Kenmerkend is ook hier de vervlechting van de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Bestuurders, ambtelijke professionals en andere actoren moeten het in de ontwikkeling van beleid gevormde beeld opnieuw herbevestigen, bijstellen of vernieuwen. Niet alleen wat betreft de aard en omvang van een probleem, ook wat betreft de voorkeur voor een oplossing. Daarbij is de vraag hoe een collectief leerproces kan worden georganiseerd (Parsons, 1995). Dit is relevant, omdat succes bij de uitvoering van beleid ook wordt bepaald door het vermogen om veranderende omstandigheden te vertalen in intelligente aanpassingen van beleid.

Soms is beleid echter helemaal niet bedoeld om uitgevoerd te worden, maar vervult het andere functies. 'Het zijn woorden die gerust moeten stellen; het gaat om taal die op zichzelf bevrediging moet scheppen' (Ringeling, 1993: 245). Beleid wordt ontwikkeld om duidelijk te maken dat een probleem de aandacht heeft, en bestuurders en ambtelijke professionals ermee bezig zijn. Of om bepaalde waarden tot uitdrukking te brengen, zoals samen, vertrouwen of een appel tot actie (Ringeling, 1993). Dit symbolische karakter van beleid is volgens March & Olson (1989) zeker zo belangrijk. Beelden en verhalen kunnen inspireren en weerstanden overwinnen, waardoor energie, betrokkenheid en draagvlak ontstaat. Beelden en verhalen die bol staan van de retoriek, kunnen echter ook verhullen. Edelman (1977) schrijft over 'words that succeed, policies that failed'.

Kader 3 Randstad Urgent als proces van betekenisverlening

De culturele kijk op beleid en uitvoering is de wereld van beelden en verhalen, en andere vormen van expressie. In relatie tot het aanpakken van ruimtelijke opgaven roept dit misschien niet direct associaties op, maar het gaat vooral om de wijze waarop beleid krachtig kan worden verwoord en verbeeld zodat actoren zich er gemakkelijker in kunnen herkennen.

Als we vanuit de culturele blik naar Randstad Urgent kijken dan zien we een programma waarvan alleen al de titel een appel is om in actie te komen en een film bij het eerste jaarverslag moet de kijker overtuigen dat de vernieuwde aanpak werkt! Randstad Urgent is ontwikkeld om duidelijk te maken dat de problemen en kansen de aandacht hebben, en bestuurders en ambtelijke professionals ermee bezig zijn: 'Het label Randstad Urgent heeft ons allemaal doordrongen van het feit dat er tempo gemaakt moet worden'. Duidelijk zien we ook een programma dat bepaalde waarden tot uitdrukking moet brengen: samen ('rijk en regio hebben elkaar hard nodig'), vertrouwen ('beloftes nakomen') en een appel tot actie ('de schouders eronder') (Randstad Urgent, 2008: 3, 7, 11).

3. Zoeken naar patronen van verbinding tussen beleid en uitvoering

Fascinerend is dat de uitvoering van beleid veel minder geliefd is dan het begrip beleid zelf. Van de Graaf & Hoppe (1992: 328) schrijven over een 'ten onrechte verwaarloosd probleem'. In de literatuur vinden we meerdere noties dat de overheid beter presteert bij de ontwikkeling van beleid dan bij de uitvoering van beleid.

Toch kan bij het aanpakken van vervoersplanologische opgaven de ontwikkeling van beleid niet los worden gezien van de uitvoering van beleid. Barret & Fudge (1981: 25) schrijven zelfs over 'a policy/action continuum'. Op het eerste gezicht doet zich hier een tegenstelling voor tussen de theorie en de praktijk. Want in de praktijk is de kritiek juist dat er een kloof is tussen beide bestanddelen. Het blijkt echter om een schijnbare tegenstelling te gaan. Ze beschrijven Pressman & Wildavsky (1973: 143) in het klassieke boek *Implementation* de notie van een 'gap between design and implementation'; 'the great problem (...) is to make the difficulties of implementation a part of the initial formulation of policy'. En Barret & Fudge (1981) benadrukken met het 'policy/action continuum' dat de uitvoering van beleid niet slechts een proces van programmering en beheersing is, maar vooral een proces van interactie in de loop van de tijd.

Wat mij fascineert is hoe en waarom bestuurders en ambtelijke professionals bij het aanpakken van vervoersplanologische opgaven beleid en uitvoering al dan niet met elkaar verbinden. Is er wel zoiets als een rationele orde waarin voorgenomen beleid ook wordt uitgevoerd? Of is het vooral de kunst het individuele eigen belang te verbinden met het collectieve regionale belang, en het korte termijn succes met de lange termijn visie?

Op zoek naar patronen van verbinding tussen beleid en uitvoering, blijkt dat de analytische, bestuurlijke en culturele kijk op beleid en uitvoering niet alleen waardevol zijn voor het oordelen over succes en falen van beleid. De drie manieren van kijken naar het samenstel beleid en uitvoering bieden ook aanknopingspunten voor het zoeken van patronen van verbinding tussen beide bestanddelen (vergelijk De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; Kingdon, 1984):

- *overtuiging als aanknopingspunt*; bestuurders en ambtelijke professionals verbinden beleid en uitvoering door overtuiging weloverwogen met elkaar. Zij analyseren eerst het probleem en ontwerpen alternatieve oplossingen. Vervolgens kiezen zij een oplossing die goed genoeg is, en deze oplossing wordt dan ook uitgevoerd
- *machts- en invloedsuitoefening als aanknopingspunt*; bestuurders en ambtelijke professionals verbinden beleid en uitvoering met elkaar door macht en invloed uit te oefenen. Zij hebben een voorkeur voor (de uitvoering van) een bepaalde oplossing, die zij anderen proberen op te leggen via overleg en onderhandeling
- *meebeweging als aanknopingspunt*; bestuurders en ambtelijke professionals verbinden beleid en uitvoering door mee te bewegen met de besluitvorming over beleid. Zij wachten gebeurtenissen af, die zij benutten om problemen en bepaalde oplossingen waarvoor zij een voorkeur hebben te koppelen
- *profilering als aanknopingspunt*; bestuurders en ambtelijke professionals verbinden beleid en uitvoering met elkaar door zich te profileren met het succes dat zij boeken. Zij zoeken naar oplossingen die op korte termijn zijn uit te voeren, waarmee zij voor de volgende verkiezingen kunnen scoren.

Dit laatste aanknopingspunt, profilering, laat direct zien hoe gemakkelijk beleid en uitvoering ook verdeeld van elkaar kunnen raken. Bijvoorbeeld als het korte termijn succes los staat van de lange termijn visie. Ook hier kan Randstad Urgent als illustratie dienen, want wat is de verbinding tussen de in Randstad Urgent geselecteerde projecten en de Structuurvisie Randstad 2040? De Vereniging Deltametropool wijdde er vorig jaar een conferentie aan (Randstad na Urgent): 'Tussen het Randstad Urgent en Randstad 2040 dreigt een hiaat te ontstaan. De Randstad heeft behoefte aan een vervolg op Randstad Urgent, dat fungeert als brug tussen de huidige projecten en de langetermijnvisie voor 2040, een programma met strategische projecten die zorgen voor meer kwaliteit en samenhang in de Randstad' (Vereniging Deltametropool, 2008). Maar vooral kunnen beleid en uitvoering verdeeld van elkaar raken, omdat de verleiding om te scoren via communicatie en voorstelling groot is. Het aankondigen van beleid wordt belangrijker dan het uitvoeren van beleid. Het aankondigen van beleid is immers nieuws, terwijl de uitvoering van beleid veel minder nieuwswaarde heeft, behalve als er dingen fout gaan. Uitvoering is dus zelfs gevaarlijk, want bij de uitvoering kan men vijanden maken en beschadigd worden door problemen die zich tijdens de uitvoering voordoen (Klijn, 2008).

In mijn onderzoek maak ik de vertaalslag naar patronen van verbinding tussen beleid en uitvoering. Ik onderscheid vooralsnog vijf patronen van verbinding in het handelen van bestuurders en ambtelijke professionals bij het aanpakken van vervoersplanologische opgaven: een *sequentieel patroon* waarin de ontwikkeling en uitvoering van beleid elkaar opeenvolgen, een *samengesteld of alternerend patroon* waarin de ontwikkeling en uitvoering van beleid door elkaar heenlopen, een *anticiperend patroon* waarin de ontwikkeling en uitvoering van beleid elkaar soms raken, een *parallel patroon* waarin de ontwikkeling en uitvoering van beleid gelijk aan elkaar lopen, en een *gefragmenteerd patroon* waarin de ontwikkeling en uitvoering van beleid verdeeld zijn van elkaar.

4. Reflectie: divergentie in convergentie

De drie manieren van kijken naar het samenstel beleid en uitvoering die ik in dit paper heb uitgewerkt, lopen op het eerste gezicht nogal uiteen. Dit wordt nog eens extra geaccentueerd als we onze blik richten op waarnaar in de besluitvorming over beleid de aandacht uitgaat, wat ik in dit paper niet verder uitwerk. In de analytische kijk is dit de individuele actor als besluitvormer die streeft naar een bevredigende oplossing, in de bestuurlijke kijk de interactie tussen actoren met het accent op strategisch gedrag van actoren, en in de culturele kijk de interactie tussen actoren met het accent op dynamiek en inertie in proces van interactie.

Het onderscheid tussen de drie manieren van kijken helpt ons om verschillende delen van hetzelfde beest te zien, om met Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (1998) te spreken. In elk van deze drie manieren van kijken worden succes en falen van vervoersplanologisch beleid op hun eigen merites beoordeeld. Ik illustreer dit nogmaals aan de hand van Randstad Urgent.

Kader 4 Succes en falen van Randstad Urgent

- *Analytische kijk op succes en falen*; Randstad Urgent is een succes als de hoofdogaven en de ambitie voor de Randstad effectief, efficiënt en in samenhang worden aangepakt

- *Bestuurlijke kijk op succes en falen*; Randstad Urgent is een succes als de eigen positie is behouden of versterkt omdat de projecten van de eigen voorkeur zijn geselecteerd in het programma, en als er sprake is van steun voor het programma
- *Culturele kijk op succes en falen*; Randstad Urgent is een succes als er een gemeenschappelijk beeld is gevormd dat het belangrijk is om de Randstad 'een flinke oppepper te geven' en 'de bestuurscultuur anders moet' (Programmateam Randstad Urgent, 2008: 3), en als er sprake is van een collectief leerproces ('laten we van elkaar leren en fris blijven' (De Jong, 2009)).

Vanuit de analytische blik mag niets doen een alternatief zijn, zoals het thema van het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk suggereert, vanuit de bestuurlijk blik is dit echter al veel minder het geval en vanuit de culturele blik helemaal niet. In het nieuws komen is steeds belangrijker geworden. Klijn (2008) spreekt in navolging van Elchardus over de dramademocratie, waarin het aankondigen van beleid veel belangrijker is dan het uitvoeren van beleid.

De ene manier van kijken naar het samenstel beleid en uitvoering is niet beter dan de andere. In de praktijk spelen in het handelen van bestuurders en ambtelijke professionals kennis en inzichten, belangen en percepties een rol. Van Buuren (2006) schrijft over een spoor van feitenvorming, een spoor van wilsvorming en een spoor van beeldvorming, die in de besluitvorming over beleid zich onafhankelijk ten opzichte van elkaar ontwikkelen, maar elkaar ook kunnen kruisen, parallel kunnen lopen of uit elkaar kunnen groeien.

De drie manieren van kijken blijken op het tweede gezicht dan ook helemaal niet zo uiteen te lopen. Dit wordt zichtbaar als we onze blik richten op hoe vervoersplanologisch beleid en uitvoering tot stand komen. De overheid is daarbij afhankelijk van andere actoren; zij bevindt zich in een multi-actor netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Vervoersplanologisch beleid en uitvoering komen in interactie tussen overheidsorganisaties en met private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers tot stand. Bekkers (2007) schrijft zelfs over het ontstaan van convergentie; de interactie tussen actoren vormt als het ware het brandpunt waarin de analytische kijk, de bestuurlijke kijk en de culturele kijk op beleid en uitvoering samenkomen.

Wat mij fascineert is hoe bestuurders en ambtelijke professionals vermogen tot gemeenschappelijk handelen ontwikkelen op regionaal niveau waar een duidelijk aansturende overheid ontbreekt. Want de basisnotie dat de overheid zich in een multi-actor netwerk bevindt en voor haar presteren afhankelijk is van anderen, impliceert dat vervoersplanologisch beleid en uitvoering alleen door samenwerking tot stand kunnen komen. En dat is nu net de moeilijkste vorm van werken. Het maakt het aanpakken van vervoersplanologische opgaven er niet gemakkelijker op, maar wel leuker.

Literatuurlijst

- Abma, T.A. & R.J. in 't Veld (2001), *Handboek beleidswetenschap; perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*, Amsterdam: Boom
- Bardach, E. (1977), *The implementation game; what happens after a bill become a law*, Cambridge: MIT Press

- Barret, S.M. & C. Fudge (1981), *Policy and action; essays on the implementation of public policy*, Londen: Methuen
- Bekkers, V.J.J.M. (2007), *Beleid in beweging; achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag: Lemma
- Birkland, T.A. (2001), *An introduction to the policy process; theories, concepts and models of public policy making*, Armonk: Sharpe
- Bruijn, J.A. & E.F. ten Heuvelhof (2007), *Management in netwerken; over veranderen in een multi-actorcontext*, Den Haag: Lemma
- Buuren, M.W. van (2006), *Competente besluitvorming; het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*, Den Haag: Lemma
- Commissie Versterking Randstad (2007), *Advies Commissie Versterking Randstad*
- Crozier, M. & E. Friedberg (1980), *Actors and systems; the politics of collective action*, Chicago: University of Chicago Press
- Edelman, M.J. (1977), *Political language; words that succeed and policies that fail*, New York: Academic Press
- Geul, A. (1998), *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie; zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*, Utrecht: Lemma
- Graaf, H. van de & R. Hoppe (1992), *Beleid en politiek; een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Muiderberg: Coutinho
- Groenendijk, J.M. & F. le Clercq (2004), 'Ervaringen met ontwikkelingsplanologie', in: *Rooilijn*, 37 (8): 388-393
- Hajer, M.A. (1989), 'Discourscoalities in politiek en beleid; de interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek', in: *Beleidswetenschap*, 3 (3): 242-263
- Hajer, M.A., D. Sijmons & F. Feddes (2006), *Een plan dat werkt; ontwerp en politiek in de regionale planvorming*, Rotterdam: NAI
- Hajer, M.A. & H. Wagenaar (2003), *Deliberative policy analysis; understanding governance in the network society*, Cambridge: Cambridge University Press
- Hanf, K. & Th.A.J. Toonen (1985), *Policy implementation in federal and unitary systems*, Dordrecht: Nijhoff
- Heer, J.M. de (2009), *Organiseren onder druk; strategie en verandering als expressies van de politics of culture*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam
- Herweijer, M. (2003), 'Beleidsbepaling', in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer, *Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Hill, M.J. & P.L. Hupe (2009), *Implementing public policy; an introduction to the study of operational governance*, Londen: Sage
- Hoogerwerf, A. (2003), 'Beleidsvoorbereiding; het ontwerpen van beleid', in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer, *Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Hoogerwerf, A. (1984), 'Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie', in: *Acta Politica*, 14 (4): 493-531
- Hoogerwerf, A. (1978), 'Inhoud en typen van beleid', in: A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom
- Hupe, P.L. & M.J. Hill (2004), 'Het meerlagenvraagstuk in het onderzoek naar beleidsprocessen', in: *Beleidswetenschap*, 18 (1): 62-85
- Jong, M. (2009), *Frisse Blikken*, Den Haag: Randstad Urgent
- Kaats, E.A.P. & W. Opheij (2008), *Bestuurders zijn van betekenis; allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief*, Maarsse: Reed Business

- Kalders, P.R. (1998), *Besturen op termijn; tijd, grilligheid en trajectmanagement in grondwaterbeleid*, Delft: Eburon
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, New York: HarperCollins
- Klijn, E.H. (2008), *It's the management stupid!; over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*, Den Haag: Lemma
- Lasswell, H.D. & A. Kaplan (1950), *Power and society; a framework for political inquiry*, New Haven: Yale University Press
- March, J.G. & J.P. Olson (1989), *Rediscovering institutions; the organizational basis of politics*, New York: Free Press
- Mintzberg, H., B.W. Ahlstrand & J. Lampel (1998), *Strategy safari; a guided tour through the wilds of strategic management*, New York: Free Press
- Morgan, G. (1986), *Images of organization*, Newbury Park: Sage
- Parsons, W. (1995), *Public policy; an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot: Edward Elgar
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky (1973), *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs works at all, this being a saga of the economic development administration, as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkely: University of California Press
- Programmateam Randstad Urgent (2008), *Randstad Urgent werkt!; jaarverslag 2007-2008*, Den Haag: Randstad Urgent
- Programmateam Randstad Urgent (2007), *Urgentieprogramma Randstad*, Den Haag: Randstad Urgent
- Ringeling, A.B. (1993), *Het imago van de overheid*, Den Haag: Vuga
- Rosenthal, U., M.P.C.M. van Schendelen & A.B. Ringeling (1987), *Openbaar bestuur; organisatie, politieke omgeving en beleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom/Tjeenk Willink
- Stone, D. (2003), *Policy paradox; the art of political decision making*, New York: Norton
- Teisman, G.R. (2007), 'Tussen eenheid en eendracht; regionale bestuurskracht door netwerkvorming', in: *Bestuurskunde*, 16 (2): 34-45
- Teisman, G.R. (2001), *Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen; over management in netwerksamenlevingen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Teisman, G.R. (1995), 'De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden', in: P. 't Hart, M.V. Metselaar & J.A. Verbeek, *Publieke besluitvorming*, Den Haag: Vuga
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: Vuga
- Termeer, C.J.A.M. (1993), *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, Den Haag: Vuga
- Vereniging Deltametropool (2008), 'Randstad na Urgent', in: *HollandBlad*, 3 (3): 1
- Vermaak, J.G. (2009), *Plezier beleven aan taaie vraagstukken; werkingsmechanismen van vernieuwing en weerbaarheid*, Deventer: Kluwer
- Weggeman, M.C.D.P. (1999), *Management by surprise; amusante anekdoten en lichtvoetige metaforen uit de wereld van management en organisatie*, Schiedam: Scriptum
- Weick, K.E. (1979), *The social psychology of organizing*, Reading: Addison-Wesley