

Go with the flow

Meebewegen, overleven en sturen bij bestuurlijke drukte

(artikel gepubliceerd in Bestuurswetenschappen 2004, nr 2)

*Drs. Frans Soeterbroek
organisatieadviseur en onderzoeker
bij het Centrum voor Publiek Management
van de Erasmus Universiteit Rotterdam*

In dit artikel wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de wijze waarop beleidsmakers hun weg zoeken in de veelheid aan elkaar overlappende issues, concepten, arena's en regelsystemen. Hier aangeduid als 'bestuurlijke drukte'. Er zijn in totaal 45 bestuurders, ambtenaren, belangenbehartigers en andere beleidsprofessionals geïnterviewd die opereren op een terrein waar die drukte zich sterk manifesteert: regionale beleids- en planvorming rond infrastructuur, mobiliteit en ruimte.

De nadruk ligt op hoe betrokkenen in de context van bestuurlijke drukte overleven en sturen. De meeste beleidsmakers blijken behendig en gretig mee te bewegen met de dynamiek van bestuurlijke drukte. In dit artikel wordt dit geduid als een houding van 'go with the flow'. Onder deze basishouding gaan drie strategieën schuil: overlevingsstrategie (coping), beïnvloedingsstrategie (kansen benutten) en ontwikkelstrategie (creëren). Betrokkenen schakelen hier veelal intuïtief tussen. Dat duidt op een toenemende behendigheid in het 'spelen' met de complexiteit die kenmerkend is voor bestuurlijke drukte. Wanneer we kijken naar het effect hiervan op beleidsprocessen tekent zich een permanente vlucht vooruit in nieuwe benaderingen en arrangementen af. Het (h)erkennen van zowel de kracht als de valkuilen van die beweeglijkheid is een voorwaarde om deze vlucht om te buigen in de richting van daadwerkelijke vernieuwing.

Bestuurlijke drukte

De Nederlandse beleidspraktijk kenmerkt zich door een sterke groei van bestuurlijke arrangementen en interacties (platforms, projecten, allianties, bestuurlijke samenwerkingsverbanden, regelsystemen) die zich meestal niet in plaats van, maar bovenop oudere vormen van sturing en samenwerking ontwikkelen. Een trend die de laatste jaren zeker in de wereld van ruimtelijke vraagstukken goed waarneembaar is gevoed door een combinatie van:

- een sterke gerichtheid op vernieuwende benaderingen (toekomstvisies, integrale aanpak, gebiedsgericht beleid, technologische innovaties, uitdagende ruimtelijke concepten) en de bijbehorende hoge ambities;
- een breed levend besef van de beperkingen om via bestaande arrangementen hardnekkige en complexe problemen effectief aan te pakken;
- professionalisering en intensivering van beleids- en kennisontwikkeling;
- niet aflatende pogingen van bestuurders en belangenbehartigers om via steeds weer nieuwe initiatieven aandacht en geld los te maken voor regionale en lokale projecten;
- een sterke gerichtheid vanuit de overheid om steeds nieuwe regels en arrangementen te ontwikkelen als alternatief voor regels en arrangementen die niet werken.

Deze ontwikkeling naar grote bestuurlijke drukte roept in het Nederlandse debat twee tegenstrijdige reacties op: waardering voor de zoektocht naar nieuwe vormen van sturing en probleemoplossing in de als complex ervaren netwerksamenleving tegenover kritiek op de uitbouw van als stroperig ervaren 'beleidsfabrieken', 'polderoverleggen' en procedures.

Weinig onderzoek is er gedaan naar hoe beleidsmakers zich in deze drukte bewegen en hoe ze dat ervaren. Inzicht daarin lijkt onontbeerlijk om te achterhalen of er sprake is van een kloof tussen vernieuwingsoptimisme en poldersomberheid.

Voor zo'n onderzoek naar hoe beleidsmaker omgaan met bestuurlijke drukte worden drie verschillende onderzoekslijnen, die daar bij uitstek betrekking op hebben, met elkaar geconfronteerd: die naar coping (overleven bij een veelheid van claims om aandacht temidden van veel onzekerheid en ambiguïteit), strategisch gedrag (benutten van de speelruimte en 'opportunity-windows' die de veelheid aan initiatieven en vervlechtingen biedt) en proces- en kennismanagement (creëren van nieuwe betekenissen en kennis, gebruik makend van de veelheid aan initiatieven en concepten). Die drie lijnen worden hieronder kort uitgewerkt.

Overleven van drukte

In empirisch onderzoek naar het handelen van individuen in complexe omgevingen vallen vooral de trefwoorden complexiteitsreductie (negeren wat niet valt te beïnvloeden, versimpelen, afgrenzen van je handelingsruimte), rationalisatie (alleen zien wat in eigen verhaal past en/of je verhaal steeds aanpassen aan wat er is gebeurd) en vluchten (ontwijken van de confrontatie, jezelf ongrijpbaar maken) op. Met name March (1988), Weick (1969) en Kets de Vries (1996, 2000) hebben hier in de context van organisatievraagstukken, collectieve besluitvorming en leiderschap aandacht voor gevraagd.

In zijn onderzoek naar rolopvattingen en zelfbeeld van stedelijke planners heeft Baum (1987) fraai blootgelegd hoe zij zichzelf beschermen. Hij neemt daarbij het concept van 'splitsing en projectie' uit de psychologie over en benadrukt dat professionals problemen die niet in hun professionele domein passen buiten hun eigen verantwoordelijkheid definiëren. En de ambiguïteit rond hun verantwoordelijkheden benutten zij om zichzelf ongrijpbaar maken ('counter-ambiguity'). Positiever geformuleerd gaat het hier om het vermogen om in complexe en vervlochten systemen grenzen te trekken. Dan hou je overzicht en heb je een helder onderscheid tussen binnenwereld en buitenwereld en tussen actierealaan en omgeving (Flood 1999).

Strategisch voordeel halen uit drukte

In onderzoeken naar beleidsbeïnvloeding wordt vooral benadrukt dat de veelheid aan (onderling verbonden) arena's de strategische handelingsopties van actoren doen toenemen. Klijn en Koppejan (2001) leggen in hun netwerkbenadering veel nadruk op het vermogen van actoren om parallel en sequentieel in verschillende arena's te opereren. Juist bij bestuurlijke drukte is de kans groot om de 'deadlocks' in het ene platform te ontvluchten en een andere weg te zoeken om je belangen te dienen. Van Twist (1996) heeft het in dit verband over het creëren van manoeuvreerruimte door 'spelend sturen', Hajer (1999) over 'institutionele uitwijkmanoeuvres', Weggeman (2003) over 'forumshopping'.

Baumgartner en Jones (2001) evenals Bryson en Crosby (1992) hebben het met het oog op de complexiteit van beleidsnetwerken over 'multiple access points' om veranderingen te genereren. Kingdon (1984) spreekt over het vermogen om in gefragmenteerde

beleidsprocessen 'windows of opportunity' te herkennen en open te zetten. In deze lijn van strategisch 'shoppen' passen ook dynamische analyses van de beleids- en regeldichtheid die zich kenmerkt door een strategische wedloop tussen de overheid die steeds op zoek is naar effectieve sturingsinstrumenten en decentrale overheden, instituties en marktpartijen die via strategisch gedrag daaraan proberen te ontsnappen, In 't Veld (1996) spreekt daarbij over het proces van beleidsaccumulatie.

Creëren van nieuwe betekenis temidden van drukte

In theorievorming over de interactie- en besluitvormingsdynamiek in complexe beleidsnetwerken wordt onder noemers als wederzijdse afhankelijkheid, relatievorming, procesmanagement en kenniscreatie het beeld van strategisch handelende actoren sterk genuanceerd. In het verlengde van inzichten in 'garbage can decisionmaking' (Cohen, March en Olsen 1972), hybride waarden- en belangensystemen in organisaties (Katz en Kahn, 1966; Schon & Rein, 1994; in 't Veld, 1996) en gefragmenteerde beleids- en besluitvorming (Kingdon 1984, Teisman 1992) wordt benadrukt dat actoren interactie nodig hebben om hun eigen preferenties te vormen en de koppelingmogelijkheden daarvan te herkennen.

In deze benadering kan het strategisch keuzeprocess niet los worden gezien van de interactiedynamiek en is het (onder)zoeken van synergie in netwerken de kern van strategisch en lerend handelen. Theorievorming over kennismanagement, ketenmanagement en integrale beleidsontwikkeling legt nog meer nadruk op het belang van die interactie en het koppelen van percepties, probleemdefinities en probleemoplossend vermogen. Nieuwe bestuurlijke arrangementen vervullen daarbij de functie van broedplaatsen voor beleidsvernieuwing. Dit positieve beeld krijgt vooral glans als we het afzetten tegen de beperkingen van bestaande institutionele kaders.

Op grond van deze theoretische reflecties zou je mogen verwachten dat bestuurlijke drukte alle drie de genoemde strategieën provoceert. Dit kan beleidsmakers in een spagaat doen belanden tussen grenzen trekken en speelruimte creëren, tussen pragmatisme en vernieuwing en tussen strategisch spel en open samenwerking. Het in dit artikel beschreven onderzoek poogt bloot te leggen in hoeverre hiervan sprake is.

Onderzoeksaanpak

Om meer zicht te krijgen op hoe actoren bestuurlijke drukte ervaren en hun handelen daarop afstemmen zijn 45 mensen geïnterviewd. Het betrof lokale en regionale bestuurders, rijks-, provinciale en lokale beleidsambtenaren en regionaal en landelijk opererende belangenbehartigers betrokken bij regionale beleidsontwikkeling aangaande verkeer en vervoer. Daarnaast is met het oog op een 'buitenstaandersblik' ook gesproken met mensen met wat meer afstand: wetenschappers, een journalist, een onafhankelijk voorzitter en voormalige bestuurders.

De helft van de interviews vond plaats tegen de achtergrond van de vernieuwing van het verkeers- en vervoersbeleid in de regio Utrecht. Ze zijn afgenomen rond de zomer van 2002 en waren gericht op de vraag hoe betrokkenen met bestuurlijke drukte omgaan. De andere interviews hadden betrekking op het samenwerkingsproject 'de Uitweg' gericht op het koppelen van ambities met bereikbaarheid en ruimtelijk kwaliteit in de Gooi en Vechtstreek. In het bijzonder ging het om de vraag of er een nieuwe wegverbinding zou moeten komen tussen Schiphol en Almere. Die interviews vonden plaats in april en mei 2003 en waren gericht op de vraag hoe actoren aankeken tegen het vervolg op het project in de context van veel concurrerende arena's.

Alle geïnterviewden opereren temidden van grote bestuurlijke drukte en een hoge mate van beleidscomplexiteit:

- een veelheid aan geformaliseerde procedures, beleidsinitiatieven en projecten met veel discussie over effectiviteit van inspanningen en verdeling van verantwoordelijkheden;
- vervlechtingen tussen de beleidsvelden verkeer en vervoer, ruimtelijke ordening, natuur en milieu en regionaal economisch beleid;
- verbindingen tussen beleidsdiscoursen op meerdere schaalniveaus (vervoerscorridors, ecologische structuur, Deltametropool, Noordvleugel, gebiedsaanpak, vervoersregio's enzovoorts);
- spanning tussen ambitieuze beleids- en planvorming enerzijds en daadwerkelijke financiering en uitvoering anderzijds;
- spanning tussen de aanpak van urgente problemen en pogingen om te komen tot samenhangend en visiegestuurd beleid.

Aan de geïnterviewden is gevraagd om hun eigen strategische afwegingen en hun beeld hoe anderen die maken bloot te geven op basis van de toezegging dat die in publicaties zouden worden geanonimiseerd. De omvang van de populatie maakt dit ook mogelijk. Voor dit artikel zijn de antwoorden van de geïnterviewden geanalyseerd vanuit de vraag hoe zij in hun percepties en handelen omgaan met bestuurlijke drukte. Door de vraagstelling (gericht op het onderscheid tussen percepties en handelen en op het onderscheid tussen zelfbeeld, beeld van anderen en beeld van proces) en door het interviewen van relatieve buitenstaanders is gepoogd een zo genuanceerd mogelijk beeld te verkrijgen van zowel percepties als daadwerkelijk handelen.

Er is afgezien van een analyse van de afzonderlijke cases noch worden de geïnterviewden scherp onderscheiden naar hun functie, houding en strategieën. Op een geaggregeerd niveau bleken de geïnterviewden een aantal kenmerkende patronen in het omgaan met bestuurlijke drukte met elkaar te delen. Bestuurlijke drukte (b)lijkt in de context van de Nederlandse cultuur van 'schikken en plooiën' bij eenieder vergelijkbare percepties en handelingsstrategieën te ontlokken. Daarop ligt in dit artikel de nadruk. Slechts waar dat in het verhaal relevant is wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen verschillende posities en groepen.

We zoomen hieronder op drie vragen in:

- 1- voelen actoren zich beknelde en belemmerd door bestuurlijke drukte (noodzaak tot overleven) of voelen ze zich als een vis in het water (ruimte voor strategisch gedrag en innovatie)?
- 2- hoe wordt omgegaan met de veelheid aan inhoudelijke, procesmatige en bestuurlijke benaderingen: scherp selecterend, jonglerend of integrerend?
- 3- hoe wordt de interactie in de context van bestuurlijke drukte gepercipieerd: als defensief of als verrijkend, als strategisch gedrag of open samenwerkend ?

Bestuurlijke drukte als natuurlijke leefomgeving

Voor veruit de meeste geïnterviewden is het redelijk vanzelfsprekend hoe zich door de bestuurlijke circuits te bewegen. Noch de beleidsvragen noch de beleidsnetwerken worden ervaren als erg complex of vol van onzeker makende dilemma's en inconsistenties. Er wordt met enige vanzelfsprekendheid gesproken over de samenhang in regionale opgaven in termen van bereikbaarheid, ruimtelijk kwaliteit, economische structuurversterking, natuurontwikkeling en verstedelijking zonder dat dit uitmondt in beelden van complexe bestuurlijke netwerken.

Er is ook niet zo'n sterk besef van de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van de omgeving. Waar men voor verrassingen wordt geplaagd ervaart men dit vooral als slinkse strategie van anderen of de eigen onervarenheid of onoplettendheid.

Men opereert ook niet op basis van een brede analyse van de bestuurlijke drukte en complexiteit maar vanuit de logica van de eigen functie ("daar hoor ik nu eenmaal aandacht aan te geven") en gesimplificeerde beelden over 'wat er eindelijk eens moet gebeuren' en 'hoe het bestuurlijke spel in elkaar steekt'. Er bestaat ook een goed ontwikkeld gevoel voor wat urgent, gangbaar, uitdagend en haalbaar is. Iemand zei het fraai 'ik heb gemanagede oogkleppen'.

Betrokkenen etaleren een bijna olympische toewijding aan participatie in deze circuits: deelnemen lijkt belangrijker dan tastbare resultaten. Nieuwe netwerken en initiatieven maken zaken voor betrokkenen ook niet complexer maar worden in de regel ervaren als kans om aan hardnekkige problemen te ontsnappen.

Geruststellend wordt door veel geïnterviewden gemeld dat je op verschillende plekken steeds dezelfde mensen tegenkomt. Dat maakt het ook makkelijk om verbindingen tussen overlegcircuits te leggen en de marge van vergaderingen te gebruiken om zaken te doen over andere onderwerpen. Er lijkt ook sprake van een vorm van zelfselectie: juist mensen die energie krijgen van complexe vraagstukken of synergetisch kunnen denken ('ik heb zowel wat met verkeer als met natuur') worden door nieuwe initiatieven aangetrokken en worden gevraagd voor allerlei elkaar overlappende circuits. Die personele unies en de intensieve contacten helpen ook om tot een soepele procedurele afstemming te komen tussen wat er in de verschillende gremia gebeurt. We komen dan in de wondere wereld van voorsorteren, insluizen, aanhaken, koppelen en afstemmen.

Consequentie is dat in de verschillende circuits dezelfde, vaak op nationaal niveau ontwikkelde, concepten en verhalen worden gebruikt. Het lijkt er soms op dat het bereikbaarheids-offensief, ruimtelijke kwaliteit, 'rood voor groen', incidentmanagement en ecologische hoofdstructuur altijd al tot ieders standaardvocabulaire behoorden. Afstemmingsproblemen kunnen ook aan externe factoren (met name de doorwerking van verkokering bij het rijk) worden geweten.

Daarnaast worden afstemmingsproblemen geprojecteerd op structurele bestuurlijke en organisatorische omissies in de regio. Met name de portefeuillevredelingen tussen bestuurders op het vlak van Verkeer en Vervoer en RO en de verdeling van bevoegdheden tussen bestuurlijke lagen leiden tot veel discussie.

Velen voelen zich gevangene van trage procedures en lange tijdlijnen ("het resultaat van mijn inspanningen zal ik niet meer meemaken"). Die langere tijdlijnen maken de beleidsprocessen ook kwetsbaar voor continuïteit. Het is een algemeen gehoorde klacht dat het daaraan ontbreekt. Als gevolg van het vertrek van mensen en bestuurlijke wisseling van de wacht stagneren projecten en processen, worden weer nieuwe stokpaardjes bereden en moet moeizaam opgebouwd vertrouwen opnieuw bevestigd worden.

De neiging om ervaren problemen te externaliseren (de dreiging van buiten) te projecteren (de schuld van de ander) en te abstraheren/anonimiseren ('het' loopt niet lekker) is sterk aanwezig in de context van bestuurlijke drukte. Er zijn veel mensen betrokken aan wie een geheime agenda's, gebrek aan kwaliteit of gebrek aan bereidheid 'te bewegen' kan worden toegedicht. Het wemelt van organisatorische onvolkomenheden (verkokering, centralisme, ontbreken van regie, niet projectmatig en resultaatgericht werken), er fietsen altijd interventies vanuit een ander schaalniveau doorheen (het ministerie, de politici, de ambtelijke top) en de continuïteit is moeilijk te waarborgen (lange tijdlijnen, groot verloop van mensen, veel onzekerheden).

Waar afstemmingsproblemen ontstaan wordt dat opvallend makkelijk voor lief genomen: “zo werkt het bestuurlijke spel nu eenmaal”, “de RO-wereld kijkt en denkt heel anders dan wij dat doen”. Dat leidt er ook toe dat er aan verschillende tafels (verkeers- en vervoersprojecten, grote stedenbeleid, streekplanontwikkeling, collegeonderhandelingen, nationale beleidsstrategieën, lokale projecten) afspraken worden gemaakt die op gespannen voet met elkaar staan zonder dat dit tot conflicten leidt. Het wordt beschouwd als realiteit in bestuurlijke circuits waar verschillende mensen aan verschillende tafels het over zaken hebben die elkaar raken. Men accepteert vormen van beleidsconcurrentie mits de gevolgen redelijk overzichtelijk zijn, er geen politieke problemen door ontstaan en de analyse voldoende ruimte laat om het als onachtzaamheid te definiëren in plaats van onbetrouwbaarheid.

Al met al wordt bestuurlijke drukte meer ervaren als iets wat ruimte schept dan iets wat beknelt. Feitelijk wordt die ruimte benut om de eigen grenzen te kunnen trekken en problemen daarbuiten te definiëren.

Spelen met concepten

Als betrokkenen praten over voortgang in beleidscircuits dan schieten de beschouwingen heen en weer tussen de wens tot beleidsmatige vernieuwing en doorbraken (trefwoorden visie, integraliteit, toekomstgerichtheid) en de wens om minder beleid te maken en sneller zaken uit te voeren. Beleidsprofessionals, provinciale RO-bestuurders en vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties benadrukken dat eerste meer en bestuurders uit de vervoershoek, economisch belanghebbenden en uitvoeringsgerichte professionals dat laatste. Men beoordeelt de benaderingen van de ander ook snel als strategisch gedrag. Provincies zouden zo hun positie versterken ten opzichte van regio en stad, en natuur- en milieuorganisaties kunnen hiermee hindermacht ontwikkelen tegen partijen die aansturen op het uitbreiden van wegcapaciteit.

Er bestaat in de context van bestuurlijke drukte zo'n diversiteit aan inhoudelijke en procesmatige concepten, beleidsvelden, schaalniveaus en tijdlijnen dat iedereen er wel ingrediënten in vindt om er zijn eigen verhaal van te maken. Het is lastig om te onderscheiden wanneer dit citeren en mixen gebeurt om het eigen gelijk te bevestigen en wanneer als poging om bruggen naar naderen te slaan. Zo wordt uit de interviews duidelijk dat concepten als Deltametropool, gebiedsgerichte aanpak en mobiliteitsmanagement worden omarmd om de in de regio ervaren impasses en 'geneuzel' te ontstijgen en om nieuwe aanpakken te vinden voor hardnekkige problemen. Maar tegelijkertijd versterkt iedereen hiermee ook zijn eigen verhaal: steden hebben het vooral over bereikbaarheid en pendel, vervoerders over de grote transportassen, de provincie over ontsluiting van het landelijk gebied en de verbinding met RO, en de milieuorganisaties over openbaar vervoer, korte afstandenverkeer en het werken aan de ecologische structuur. Er lijkt in de kennis- en visieontwikkeling in dit type processen sprake van een permanente wedloop tussen divergeren (iedere zoekt zijn eigen gelijk) en convergeren (men bouwt aan gezamenlijke visies en conclusies).

In dit type beleidscircuits gaat de aandacht voor inhoud vloeiend over in het debat over sturing en management. In de wereld van beleidsprocessen, bestuurlijke samenwerking, belangenbehartiging, procesmanagement, programmamanagement en regie vallen proces en inhoud steeds meer samen. Het vermogen om de taal van uiteenlopende sturingsparadigma's en actuele debatten daarover te adopteren is groot. Bijna iedereen gebruikt dezelfde beleidstaal waarin behendig wordt gespeeld met concurrerende begrippen als:

- resultaatgerichte aanpak
- integrale benadering
- heldere scheiding verantwoordelijkheden
- overheidssturing
- de noodzaak van regie
- beleid als planningsproces
- institutioneel belangen zijn leidend
- zoekende aanpak
- pragmatische benadering
- over je grenzen heenstappen
- netwerksturing
- partnership
- beleid als onderhandelingspel
- problemen zijn leidend

Nieuwe inzichten in bestuur, management en beleidsvorming leiden eerder tot een openstapeling van ideeën, normen en waarden waaruit men situationeel citeert dan tot een scherpe verandering van visie. Noch lijkt er sprake van scherpe controverses en dilemma's over sturingsvragen in de beleving van betrokkenen.

Overigens valt op dat men bij de analyse van problemen met de kwaliteit en het tempo van beleid veelal terugvalt op een sterk rationeel-instrumentele benadering waarin het draait om het strakker plannen, beter organiseren en heldere bestuurlijke grenzen.

Dit spelen met beelden over sturing draagt ook bij aan het 'rondzingen' van dezelfde bezweringsformules in deze beleidscircuits. Dat "processen hun tijd vergen maar niet oneindig moeten duren", "vertrouwen niet kan worden afgedwongen", het ontbreekt aan de "noodzakelijke sense of urgency", dat de tijd voorbij is voor "kinderachtige competentiestrijd", dat het nu aankomt op "doorpakken en resultaten boeken" en daarvoor is het ook nodig dan iedereen "zijn nek uitsteekt".

Het gebruik van deze gemeenschappelijke managementtaal vervult feitelijk ook een rol bij de afstemming temidden van bestuurlijke drukte.

Als we bovengenoemde concepten, dromen en bezweringsformules in een wat breder perspectief plaatsen weerspiegelt zich hier ook een breed gedragen (groeiende?) weerstand tegen competentiediscussies, vrijblijvendheid, proceduregerichtheid en gebrek aan resultaatgerichtheid. Als spiegelbeeld etaleert men ook een sterk gevoel van 'morgen wordt het beter': ideaalbeelden en dromen over de dag waarop we betere en slagvaardiger bestuurders hebben, we eindelijk integraal, projectmatig en/of resultaatgericht werken, er een betere verdeling van verantwoordelijkheden is geregeld, er echt wordt samengewerkt, nieuwe technologieën zijn doorgebroken, men eindelijk is doordrongen van de urgentie van problemen enzovoorts.

Dat is een goede voedingbodem voor bestuurlijke drukte: nieuwe arrangementen als 'vlucht vooruit' om stagnatie en confrontatie te vermijden en om nieuwe speelruimte én speelvelden te creëren. Dat lijkt voor een deel de gretigheid te verklaren zich in die drukte te storten.

Netwerken draaien om mensen

De wijze waarop men met elkaar omgaat is op het oog open en kent weinig scherpe uitsluitingsmechanismen. Breed leeft het besef dat 'je tot elkaar veroordeeld bent' en op termijn problemen ondervindt als je ten koste van andere partijen probeert te scoren. Men beseft ook dat je elkaar in verschillende gremia ontmoet en dat het wederzijds vertrouwen in een specifiek proces mede gebaseerd is op wat elders gebeurt en ook weer elders zal doorwerken.

De meeste geïnterviewden schetsen wel beelden over mensen en partijen die er meer toe doen dan anderen en over partijen en mensen die elkaar makkelijker vinden dan anderen maar zorgvuldig wordt vermeden om dat te laten uitmonden in een vorm van coalitievorming die weerstand en uitsluiting veroorzaakt.

Men is er ook sterk van doordrongen dat het vertrouwen tussen personen een belangrijke voorwaarde is willen 'partijen' of instituties elkaar vertrouwen. Bijna iedereen koestert het beeld dat samenwerking staat of valt met de chemie tussen mensen en de mix van kwaliteiten en gezag. Het bleek lastig om tastbaar te maken welk effect dit op processen heeft. Het ging meestal over het feit dat het daardoor soepeler of juist stroever loopt. En waar de een benadrukt dat chemie een voorwaarde voor een goed proces is stelt de ander dat je in dit type netwerken moet leren samenwerken met mensen waarmee je in het geheel niets hebt of die je zelfs tegenstaan.

Er is ook een sterke gerichtheid op bestuurlijke zwaargewichten die in het netwerk, in de lobby naar Den Haag en in de eigen organisatie zaken voor elkaar kunnen krijgen. Bij het benoemen welke kwaliteiten hier vooral achter schuilen kwamen heel wat elementen uit actuele debatten over leiderschap naar voren: gedreven en inspirerend zijn, weten hoe het spel gespeeld wordt, open en recht door zee zijn, de nek durven uitsteken en de goede contacten hebben scoren daarbij hoog als kwaliteiten.

De meeste geïnterviewden benadrukken het verschil dat een bepaalde bestuurder, ambtenaar of belangenbehartiger maakt ten opzichte van voorganger of collega. Dat geldt vooral voor bestuurders. De mix van portefeuille, politieke kleur, persoonlijke stijl en gezag evenals individuele voorkeuren levert blijkbaar een ander type inbreng en dynamiek op dan het geval zou zijn bij een collega. Dat wordt soms negatief geduid (je eigen hobby's uitleven) maar vaak ook als positief: ergens echt voor gaan en nadrukkelijk prioriteiten stellen.

Bij de meeste geïnterviewden viel ook op dat hun verhaal niet slechts een institutioneel of functioneel belang weerspiegelt maar is opgebouwd uit een hybride mix van dwingende maatschappelijke noodzaak ('zo zit het', 'zo kan het niet langer'), individuele drijfveren ('daar ga ik voor', 'dat heeft mijn interesse', 'daar ligt mijn grens') sectorale en organisatiebelangen ('dat is mijn rol' 'dat is onze positie') en opvattingen over onderhandelen en samenwerken ('je moet er samen uitkomen', "je moet niet naïef zijn").

Het lijkt er op dat er in dit type beleidsnetwerken ruimte wordt gevonden om met eigen inkleuring en identiteit te experimenteren. Als er veel op het spel staat en men zich in het defensief gedrongen voelt valt men terug op een simpel beeld van belangenbehartiging. Men zorgt er blijkbaar voor dat er in het achterhoofd een thuisbasis/ondergrens/kernwaarde is waar je altijd op terug kunt vallen als je verdwaald dreigt te raken in netwerken, complexiteit en strijdige loyaliteiten. Paradoxaal genoeg lijkt men eerder bereid de nek uit te steken als men zich in de rug gesteund voelt door zekerheden als een helder institutioneel belang en rationeel-instrumentele analyses van wat er mis is en hoe het moet.

In de anekdotes komt vooral naar voren dat men elkaar afrekent op het vermogen om op tijd de verschillen opzij te zetten en over de schutting van beperkt institutioneel belang heen kijkt. Iedereen lijkt daarvan doordrongen en dan valt des te meer op dat niemand spontaan meldt meer begrip te hebben gekregen voor de ander. Het zijn toch vooral de anderen die overtuigd moeten raken en het zijn pragmatische overwegingen (haalbaarheid, veranderde omgeving) die aanleiding geven om de eigen koers bij te stellen. Dat duidt meer op een zendings- dan ontvangstgerichte kijk op beleidsnetwerken.

Bijna iedereen probeert ook zichtbaar te maken dat men heel goed weet 'hoe het spel gespeeld moet worden'. Tactieken als informele deals maken, zaken via de band spelen, anderen iets gunnen en met de vuist op tafel slaan worden zo op het oog breed toegepast. De meeste geïnterviewden hebben daarbij een positiever zelfbeeld dan over hun

omgeving. Anderen wordt toegeschreven dat ze bepaalde onderwerpen op de grens van hun portefeuillegebied claimen, geheime agenda's hebben en het niet handig aanpakken. Over zichzelf praten betrokkenen in termen van logica van handelen.

Aan de andere kant is men wel bereid om waargenomen strategisch gedrag bij anderen voor lief te nemen, het wordt vrij nuchter geplaatst als iets wat er bij hoort in het bestuurlijke spel.

De collega's in eigen organisatie en verwante organisaties roepen vaak ook meer weerstand op dan externen. Beleidsmakers in dit type netwerken nemen een onderhandelende houding naar de eigen organisatie aan. Het succes van deals maken met externen moet dan in de eigen organisatie worden verkocht of bevochten en leidt veelal tot spanningen.

Wanneer de geïnterviewden beschrijven wat er in de verschillende overlegcircuits gebeurt overheerst het beeld van nuchtere afstemmingsprocessen en subtiele onderhandelingspelen waar je op je hoede moet zijn. Velen definiëren hun belang voor deelname aan beleidsprocessen ook meer in de rol van waakhond, meelifter of functioneel betrokkene dan als mede-eigenaar van een proces gericht op doorbraken of vernieuwing. Inspiratie halen mensen vooral uit interacties in de marge van de regionale beleidscircuits: werkbezoeken, professioneel netwerk, bijzondere ontmoetingen, workshops en kennismaking met nieuwe benaderingen die van buiten komen.

Al met al lijkt de wereld van strategisch spel (geheime agenda's, stokpaardjes, via de band spelen) samen te gaan met de wereld van vernieuwend denken en handelen (nek uitsteken, experimenteren, vernieuwend leiderschap) en een wereld waarin je moet zien te overleven (terugvallen op je primaire rol en je eigen club, niet naïef zijn). Er lijkt sprake van een grote behendigheid situaties te vermijden waarin de strijdigheid tussen deze beelden en strategieën zichtbaar wordt.

Resumerend: meebewegen als basishouding

Uit de analyse van de interviews komt een beeld naar voren van beleidsmakers die zich vrij soepel aanpassen aan bestuurlijke drukte, zich daar behendig in bewegen en ook de voordelen zien van het ontstaan van nieuwe benaderingen en arrangementen ('nieuwe ronde, nieuwe kansen'). Wat ze in interactie doen is concepten, probleemdefinities, netwerken en tijdlijnen zo afbakenen of oprekken dat deze als een jas passen rond wat ze (zelf of samen) willen bereiken. Het bekijken van wegeaanleg vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling van de regio in de periode tot 2030 levert immers een volledig ander beeld en proces op dan vanuit het perspectief van actuele knelpunten in het vervoersnetwerk. Waar binnen de discoursbenadering (Schön en Rein 1994, Hajer 1995) vooral wordt benadrukt dat deze afbakeningsstrijd wordt gevoerd rond samenhangende beelden en concepten (zoals stedelijke vernieuwing, Nederland Distributieland of duurzame ontwikkeling) lijkt het er op dat in de context van bestuurlijke drukte het vermogen om door 'knippen en plakken' eigen hybride verhalen te construeren sterk in ontwikkeling is.

Daarnaast valt op dat betrokkenen op een bijna ongrijpbare wijze heen en weer bewegen tussen individueel overleven en collectieve uitdagingen en tussen individuele experimenten met identiteit en collectieve routines.

Deze behendigheid laat zich daarmee moeilijk terug vertalen naar helder te onderscheiden individuele strategieën. Als er al een manifeste strategie (of beter gezegd basishouding) valt waar te nemen is het er een van 'go with the flow': zich mee laten voeren op de stroom van nieuwe benaderingen, netwerken en structuren en onderweg

wel zien wat het oplevert. Een laag dieper kan dit weer wel in termen van die basisstrategieën worden geduid:

- 'go with the flow' als overlevingsstrategie: een 'vlucht vooruit' uit de problemen en extra munitie voor het projecteren van problemen op derden/de buitenwereld;
- 'go with the flow' als beïnvloedingsstrategie: overal meeliften op zoek naar 'opportunitywindows', gericht op het behalen van strategisch voordeel ten opzichte van je concurrent;
- 'go with the flow' als ontwikkelstrategie: nieuwe benaderingen en netwerken opzoeken omdat ze fungeren als broedplaats of vrijplaats voor inspiratie en vernieuwing.

Het zichzelf mee laten voeren op de dynamiek van bestuurlijke drukte is waarschijnlijk zo populair omdat het aan alle drie de strategieën appelleert en het ook het ideale decor is om situationeel tussen deze strategieën te schakelen en er niet scherp voor te hoeven kiezen. Koot en Sabelis (2000) en Noordergraaf (2001) ondervonden in navolging van Minzberg hoe aantrekkelijk het voor topmanagers is om zich mee te laten voeren op de stroom van hun agenda en van wat zich dagelijks voordoet.

Juist het ambigue en situationele karakter van handelingsstrategieën geeft beleidsmakers de kans om niet vast te lopen en iedereen recht in de ogen te blijven kijken.

Soeterbroek (2000) heeft er al op gewezen dat ervaren onderhandelaars op een geloofwaardige wijze kunnen schakelen tussen strijd, ruil en samenwerken. Dobbinga (2001) constateert in haar onderzoek naar de betekenis van de scenarioaanpak bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat ook een grote beweeglijkheid van beleidsmakers die met hetzelfde gemak vernieuwing omarmen als zich schikken naar de status quo. Zij citeert Verweel die de theatermetafoor van Goffman (front en backstage-gedrag) driedimensionaal heeft gemaakt door er ook 'under the stage' (de kleedkamer) aan toe te voegen. Frontstage geldt de rationaliteit van het formele, backstage van de belangen en in de kleedkamer de rationaliteit van vertrouwen (Dobbinga, 2001, p. 110-115)

Deze benaderingen van het heen en weer bewegen tussen strijd, ruil en samenwerken, tussen losmaken en schikken en tussen toneel, coulissen en kleedkamer lijken ook goed te vertalen naar de uitkomsten van dit onderzoek. Bestuurlijke drukte blijkt de ideale omgeving om met verhalen, grenzen, identiteiten en relaties te experimenteren en te spelen. En als het te spannend of verwarrend wordt de veiligheid op te zoeken van bekende visies, rollen, routines en belangen. De meeste geïnterviewden zijn in staat om de processen waarin ze opereren afwisselend te beschrijven vanuit het perspectief van deelnemer, 'slachtoffer' en waarnemer waarmee ze een gelaagd verhaal vertellen over wensen, noodzaak, kansen en belemmeringen. Daarin lijken de spanningen en dilemma's die inherent zijn aan bestuurlijke drukte 'op te lossen' en zullen zij niet snel betrap worden op een strategie die door anderen eenduidig kan worden geduid als vlucht in de coulissen, onbetrouwbaarheid of naïviteit.

Discussie: het duiden van beweeglijkheid van beleidsmakers

De vraag is hoe generaliseerbaar de uitkomsten van dit onderzoek zijn. Ze hebben immers primair betrekking op de wereld van regionaal verkeer, mobiliteitsbeleid en ruimtelijke ordening. Ten tweede is bewust afgezien van een scherp onderscheid naar individuele stijlen en de posities die mensen bekleeden. Ten derde zijn de oordelen van mensen via interviews niet verbonden aan een afzonderlijke analyse van de betreffende beleids- en planprocessen. Voldoende redenen om niet te snel algemene uitspraken te doen. Voor de

bestuurskunde wellicht aanleiding voor verder onderzoek naar deze handelingspatronen, ook in andere sectoren en op andere schaalniveaus.

Vooralsnog ga ik er -kennis hebbend van de bredere beleidspraktijk in Nederland- van uit dat hier sprake is van een algemener patroon van handelen van beleidsmakers die opereren in een zich verdichtend netwerk aan bestuurlijke arrangementen. Dan is vervolgens de vraag hoe deze percepties, attitudes en gedragingen te duiden zijn en eventueel te vertalen in meer prescriptieve uitspraken. Wat levert deze houding van 'go with the flow' de beleidsmakers zelf en ons als samenleving op?

In dit type complexe processen met belangentegenstellingen, een veelheid aan invloeden en lange tijdlijnen is niet simpel valt vast te stellen wat het oplevert. Maar de risico's van de praktijk van 'go with the flow' zijn groot. Het blijkt een krachtige voedingsbron voor het blijven jongleren met de rijkdom aan concepten en initiatieven en voor het blijven schikken en plooiën.

De interacties kenmerken zich door een wedloop tussen terugtrekkende en verbindende bewegingen en tussen fatalisme en optimisme. Daardoor krijgen dit type vervlochten en gefragmenteerde beleids- en planprocessen al snel het karakter van een collectieve vlucht vooruit: het in steeds wisselende context blijven analyseren en herdefiniëren van problemen, visies, oplossingen en relaties. Daar is geen simpele remedie voor. Het is nu juist kenmerkend voor bestuurlijke drukte dat iedere poging om af te baken en te focussen een hoogst arbitrair en voorlopig karakter heeft. Beleidsmakers die gewend zijn om "op meerdere velden te schaken" en om bij alle nieuwe benaderingen en initiatieven die hun positie raken aan te haken, laten zich niet makkelijk vangen in een afgebakende benadering. Het is daarom een uitdaging voor onderzoekers om de kwaliteiten en de valkuilen die in de beweeglijkheid schuil gaan te herkennen en die kracht collectief te helpen maken. Dat vergt in ieder geval meer oog voor de kracht van spelend en intuïtief handelen ten opzichte van reflexief handelen. March (1971) met zijn pleidooi voor een "technology of foolishness" en Weick (2001) met zijn benadering van organiseren als 'bricolage' hebben daar al mooie aanzetten voor gegeven.

Daarnaast moet telkenmale de vraag worden gesteld in hoeverre de categorieën waarmee onderzoekers proberen gedrag en interactiepatronen in netwerken te vangen nog wel adequaat zijn. De speelsheid en het schakelvermogen van beleidsmakers staan op gespannen voet met de behoefte van onderzoekers om dat handelen te vangen in heldere categorieën. Wellicht lijdt de poging in dit artikel om onderscheid te maken in drie handelingsstrategieën aan datzelfde euvel.

Het hangt immers ook van het gezichtspunt van de onderzoeker af hoe het handelen kan worden geïnterpreteerd. Het is bijvoorbeeld niet eenduidig vast te stellen of iemand nieuwe beleidsconcepten adopteert om de eigen onzekerheid te maskeren, als manipulatieve techniek of als creatieve poging om meerdere belangen onder één paraplu te brengen. Daarom moet in iedere nieuwe situatie afgewogen worden of het nuttig is de beweeglijkheid van beleidsmakers te vangen in specifieke stijlen of strategieën.

Er is echter nog iets anders aan de hand: de concepten over bestuur en management die door onderzoekers en adviseurs zijn ontwikkeld hebben hun weg gevonden naar beleidsmakers. Deze blijken er behendig mee te jongleren, maar bovenal lijkt het er op dat ze zoeken naar uitwegen om zich niet te laten vangen in scherp afgetekende bestuurs-, management- en interactiestijlen/strategieën. De paradox lijkt zich hier voor te doen dat iedere poging van onderzoekers om die stijlen en strategieën aan te tonen, via simpele feedbackmechanismen naar de beleidspraktijk bijdraagt aan het steeds meer ambigue en hybride worden ervan! Op zich al een onderzoek waard.

Als wordt herkend dat de beweeglijkheid en behendigheid van beleidsmakers een intelligente reactie is op zowel de complexiteit van de praktijk alsook op het uitwaaiëren van het discours over effectief sturen en managen is er al een hoop gewonnen. Vooral omdat de pleitbezorgers van verandering en dynamiek (managers, adviseurs en onderzoekers) geneigd zijn om het collectieve onvermogen in beleidscircuits toe te schrijven aan bestuurders, ambtenaren en belangenbehartigers die ‘niet in beweging te krijgen zijn’, ‘niet willen leren’ of ‘het niet snappen’. Als deze mantra niet wordt losgelaten zal de kloof tussen de gedroomde dynamiek en vernieuwing enerzijds en waargenomen stroperigheid en positiespel anderzijds blijven opduiken als een self fulfilling prophecy.

Literatuur

- Baum, H. *The invisible bureaucracy*, Oxford University Press, 1987
- Baumgartner, Frank R., Bryan D Jones, *Policy Dynamics*, Chicago, 2002
- Berting, J., “Over rationaliteit en complexiteit” in P. Nijkamp, J. Berting e.a. *Denken over complexe besluitvorming; een panorama*, Den Haag, SDU, 1996
- Bruijn, J.A. de, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld, *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven, 2002
- Bryson John M., Barbara C. Crosby, *Leadership for the common good; tackling public problems in a shared power world*”, San Francisco, 1992
- Cohen M.D., J.G. March and J. Olsen (1972) *A garbage can model of organisational choice* in J.G. March *Decisions and organisations*, 1988 p. 294-334)
- Crozier M., E. Friedberg, *Macht und Organisation; die Zwänge kollektiven Handelns*, Atheneum, 1979
- Dobbinga, E. *Weerbaarheid van organisatiecultuur*, Eburon 2001
- Dongen, H.J van, W.A.M. de Laat en A.J.J.A. Maas (1996), *Een kwestie van verschil, conflicthantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheori.* - Delft: Eburon
- Eeten, M. van, E. Roe *Infrastructuur en ecologie:procesmanagement rondom onoplosbare dilemma's* , Beleidswetenschappen 2001, nr 5
- Fransen B., *Bestuurders van complexe netwerken*, Scriptum, 1999
- Flood, R.F., *Rethinking the fifth discipline*, Routledge , 1999
- Hajer, M. *The politics of environmental discourse*, Oxford, 1995
- Hajer, M. “van participatie naar maatschappelijke coalitievorming” in W. Duijvendak (red), *Het groene poldermodel, consensus en conflict in de milieupolitiek*, Amsterdam, IPP, 1999
- Katz, D. & R.L. Kahn, *The social psychology of organisations* 1966, New York
- Kets de Vries, Manfred F.R., *Worstelen met de demon; over emoties, irrationaliteit en onbewuste processen in mens en organisatie*, Connecticut, 2000
- Kets de Vries, Manfred F.R. *Organisatieparadoxen*, Academic Service 1996
- Kingdon, J.W. *agenda's, alternatives and public policies*, New York, 1984,1995
- Klijn, E.H., E. van Buren en J. Koppejan *Spelen met onzekerheid, over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management* , Delft, 2000
- Koot, W, I. Sabelis, *Over-leven aan de top; topmanagers in complexe tijden*, Lemma, Utrecht, 2000
- March, J.G., *A primer on decisionmaking* , Free Press, 1988
- March, J.G., *A technology of foolishness* , in *Civilokonomen* 18 (Kopenhagen), 1971
- Noordegraaf, M., *Attention! Work and behaviour of public managers amidst ambiguity*, Delft, 2000

Quinn, R.E., *Persoonlijk meesterschap in management; voorbij rationeel management*, Academic Service, Schoonhoven, 1991/1998

Schön, Donald A, and M. Rein, *Frame reflection, towards the resolution of intractable policy controversies*, New York, 1994

Scott Morgan, P., *The unwritten rules of the game*, New York, 1994

Soeterbroek F., *Onderhandelen, de kunst van schakelen en verbinden*, Alphen aan de Rijn, 2000:

Soeterbroek F, *De zoektocht naar I Governance in Bestuurswetenschappen* 2002 nr 6, p 502 tm 524

Termeer, C.J.A.M. , *Dynamiek en inertie rond het mestbeleid*. Den Haag, 1993

Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming, een pluri-centralistisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Rotterdam, 1992

Twist, M. van, *Verbale vernieuwing, Delft Eburon 1995*

Veld, R. in 't, *Spelen met vuur*, 's Gravenhage 1996

Weggeman, J. *Controversiële besluitvorming*, Delft, Eburon 2003

Weick, Karl E. *The social psychology of organising*, Massachusetts 1969- 1979

Weick, Karl E., "Organisational redesign as improvisation" in *Making sense of the organization* , Massachusetts, 2001