



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Betwist bestuur in Rotterdam: een bestuurskundige heranalyse

Poel, J.W. E. van de

Citation

Poel, J. W. E. van de. (2023, January 26). *Betwist bestuur in Rotterdam: een bestuurskundige heranalyse*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3514026>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3514026>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Zoals in de inleiding bij deze studie al naar voren is gebracht, kreeg ik in 2014 van het Rotterdamse gemeentebestuur de opdracht de bestuurlijke besluitvorming op de Coolsingel over 'binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur' in Rotterdam tussen 1947 en 2014 nader te onderzoeken en te analyseren. Daarbij is gekozen voor een benadering vanuit in hoofdzaak de bestuurshistorische discipline. Uit mijn onderzoek is gebleken dat elke gekozen vorm van geformaliseerde burgerparticipatie in Rotterdam kon rekenen op weerstand, zowel in de politiek als bij de burgers. Vandaar de titel van mijn boek: *Betwist bestuur*. Ivo Opstelten, oud-burgemeester van Rotterdam, formuleerde het ooit aldus: 'Burgerparticipatie is een weerbarstige materie!'¹³¹ Maar natuurlijk kan het onderhavige besluitvormingsproces ook vanuit andere disciplines, zoals in casu de bestuurskundige discipline, in onderzoek worden genomen met de onderzoeksmethodieken die in dié discipline gebruikelijk zijn. Cruciale vraag is natuurlijk of een dergelijk aanvullend onderzoek nieuwe gezichtspunten oplevert en zo ja welke.

2.2 De scheiding tussen twee beleidswerelden

Reconstructie van besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur, zoals bedoeld in dit aanvullende bestuurskundig onderzoek, gaat over reconstructie van besluitvorming, gericht op het tot stand brengen van 'beleid' en op de uitvoering van het vastgestelde beleid, in casu op het beleidsterrein 'decentraal bestuur in de gemeente Rotterdam'. Over beleid en beleidswetenschap zijn inmiddels boeken vol geschreven. In mijn waarneming, gebaseerd op veertig jaar praktijkervaring in het openbaar bestuur, worden deze boeken, paradoxaal genoeg, niet op grote schaal gelezen door de mensen uit de beleidspraktijk van het openbaar bestuur. Er lijken met betrekking tot het openbaar bestuur in feite twee 'beleidswerelden' te zijn: een theorie-beleidswereld en een praktijk-beleidswereld. De Rotterdamse bestuurskundige Lex Cachet wijt dit onder meer aan een te vergaande verwetenschappelijking van de bestuurskunde. Volgens Cachet zijn contacten binnen het openbaar bestuur of actief zijn in het openbaar bestuur essentieel voor bestuurskundigen, want belangrijk voor een toepassingsgerichte bestuurskunde. Maar die contacten zijn er in zijn waarneming te weinig. Cachet stelt verder vast dat 'de politiek' zich weinig gelegen lijkt te laten liggen aan andere rationaliteiten dan de politieke rationaliteit zelf.¹³²

¹³¹ Sjeff van de Poel, *Burgerparticipatie: een onoplosbaar probleem?*, in VNG-Magazine, 25 augustus 2017, blz. 34-35; *Betwist bestuur*, blz. 601.

¹³² A. Cachet, *Weten en (door)werken, over bestuurskunde als toepassingsgerichte wetenschap*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2011, blz. 13-14, 16-18 en 21-23.

De scheiding tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld is ook zichtbaar in het in *Betwist bestuur* beschreven besluitvormingsproces over de Rotterdamse deelgemeenten en later de Amsterdamse deelgemeenten, aldaar 'stadsdelen' genoemd. In 1973 werden in Rotterdam, bij wijze van proef, de eerste drie deelgemeenten ingesteld: Hoek van Holland, Hoogvliet en Charlois. Deze proef werd in 1975 uitgebreid met de nieuwe deelgemeente Prins Alexander. Verdere uitbreiding van het aantal deelgemeenten werd aanvankelijk gerealiseerd aan de uitkomst van een uit te voeren bestuurskundige evaluatie door de Erasmus Universiteit, waarvoor in 1975 opdracht werd gegeven. Het onderzoeksrapport verscheen drie jaar later, medio 1978. Maar intussen was de gedachtevorming op de Coolingsingel over de verdere ontwikkeling van decentraal bestuur in de stad onverminderd doorgedaan en had het gemeentebestuur al besloten tot een aanzienlijke verruiming van het taken- en bevoegdhedenpakket van de deelgemeenten. Ten stadhuize wist men al dat men dóór wilde gaan met vernieuwingen in het decentrale bestel, ongeacht wat uit het evaluatieonderzoek van de Erasmus Universiteit zou komen. Daarom zaten de beleidsmakers op het stadhuis op enig moment een beetje in hun maag met het lopende onderzoek. Onderzoeker Jan Hakvoort vond de eerste deelgemeenten 'weinig effectief'. Zij boekten naar zijn oordeel geen betere resultaten dan de andere wijkorganen. Maar het gemeentebestuur, dat zijn decentralisatieweg wilde vervolgen, las echter in het evaluatierapport dat het met de uitwerking van de decentralisatie op de goede weg was. En achteraf gezien was de opdracht voor een bestuurskundig evaluatieonderzoek eigenlijk wel erg kort, te kort, na de instelling van de deelgemeenten gegeven.¹³³ Met andere woorden, de deelgemeenten hadden nauwelijks een eerlijke kans gehad om zich te bewijzen. In Amsterdam deed zich iets soortgelijks voor. In 1981 was men in die gemeente gestart met twee proef-stadsdelen: Noord en Osdorp. Er werd tegelijkertijd opdracht gegeven voor een bestuurskundig evaluatieonderzoek. Maar volgens het gemeentebestuur van Amsterdam mocht er binnen de evaluatieperiode van enige jaren geen 'bevroren situatie' bestaan en zou bijsturing mogelijk moeten zijn. In 1984 en 1987 werden bestuurskundige evaluatierapporten uitgebracht. Maar het Amsterdamse gemeentebestuur had, net als in Rotterdam, de definitieve uitkomsten van de wetenschappelijke evaluatie van de eerste stadsdelen niet afgewacht en intussen besloten tot instelling van vier nieuwe stadsdelen en tot een optimalisering van de taak- en bevoegdhedenverdeling tussen de centrale gemeente en de stadsdeelraden. De betrokken wetenschappers merkten naar aanleiding hiervan snedig op dat deze besluiten vanzelfsprekend de vrijheid van het gemeentebestuur beperkten om gevolgen te verbinden aan de uitkomsten van het bestuurskundig evaluatieonderzoek.¹³⁴ Inderdaad, met Cachet kan worden vastgesteld: wetenschap en politiek zijn verschillende werelden met verschillende rationaliteiten.¹³⁵ In mijn bewoordingen: tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld gaapt een kloof; een onvermijdelijke kloof. Maar die kloof vraagt om overbrugging, opdat theorie en praktijk van elkaar kunnen leren.

¹³³ *Betwist bestuur*, blz. 171-174

¹³⁴ *Betwist bestuur*, blz. 569-570

¹³⁵ Cachet, t.a.p., blz. 17

In Rotterdam leek het er sterk op dat het gemeentebestuur niet echt behoefte had aan wetenschappelijk onderbouwde adviezen over het decentrale bestuursmodel. In zeventig jaar tijd werd slechts tweemaal opdracht gegeven voor bestuurskundig onderzoek. De eerste keer ging het om het zojuist genoemde evaluatieonderzoek van de Erasmus Universiteit, medio jaren zeventig. De tweede keer, in 2012, werd advies gevraagd aan de Universiteit van Tilburg. Niet meer over het functioneren van het deelgemeentebestel – want dat de deelgemeenten zouden worden opgeheven stond op dat moment al zo goed als vast –, maar over een nieuw decentraal bestuurlijk model voor Rotterdam.¹³⁶

Ook in de besluitvorming op landelijk niveau over binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur kan de scheiding tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld worden onderkend. De stadsdelen en deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam werden door de landelijke politiek tijdens de eerste twee Kabinetten-Rutte¹³⁷ gekwalificeerd als een ‘ongewenste extra bestuurslaag’. Of dat ook écht zo was, hoefde wat het Kabinet betreft niet nader te worden onderzocht.¹³⁸ De praktijk-beleidswereld had op dat moment kennelijk geen behoefte aan een advies uit de theorie-beleidswereld, hoogstwaarschijnlijk omdat een dergelijk advies afbreuk zou kunnen doen aan het gewenste beleid van de praktijk-beleidswereld, in casu het beleid van het Kabinet. Politieke rationaliteit in optima forma.

Het lijkt er dus op dat de bestuurskunde het openbaar bestuur nodig heeft, terwijl het omgekeerde niet het geval lijkt te zijn. Onweerlegbaar gaapt er een kloof tussen de beide beleidswerelden. Het bestaan van deze kloof roept de vraag op wat nog de zin is van bestuurskundig onderzoek als de praktijk-beleidswereld er eigenlijk geen interesse voor heeft, behalve wellicht als de uitkomsten van dat onderzoek sporen met het beleid dat de praktijk-beleidswereld zich toch al had vorgenommen of reeds in uitvoering had gebracht. Dit roept een beeld van bestuurskundige onanie op. Maar vanuit het pleidooi van Cachet voor een toepassingsgerichte bestuurskunde en het vinden en consolideren van een goede balans tussen wetenschappelijkheid en toepassingsgerichtheid¹³⁹ lijkt het mij alleszins de moeite waard een poging te wagen om die vraag in het kader van dit aanvullende onderzoek, waarin de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld elkaar ontmoeten, nader onder ogen te zien. De kloof tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld betreft in feite de tegenstelling tussen de wetenschappelijke rationaliteit en de politieke rationaliteit bij de vorming van overheidsbeleid. In dit verband zij vermeld dat de toenmalige Tilburgse hoogleraar bestuurskunde Ig Snellen in zijn oratie ‘Boeiend en geboeid’ (1987) de stelling betrok dat overheidsbeleid, wil het verantwoord zijn, dient te voldoen aan vier

¹³⁶ *Betwist bestuur*, blz. 525-527

¹³⁷ Kabinet Rutte I (VVD, CDA, en gedoogsteun PVV): 2010-2012; Kabinet Rutte II (VVD, PvdA): 2012-2017

¹³⁸ *Betwist bestuur*, blz. 614

¹³⁹ Cachet, t.a.p., blz. 28

rationaliteiten: de reeds genoemde wetenschappelijke en politieke rationaliteit, maar ook de juridische rationaliteit en de economische rationaliteit.¹⁴⁰

2.3 Het begrip 'beleid'

Zoals in de inleiding bij deze studie al is aangegeven, zal in het kader van deze studie niet uitvoerig worden ingegaan op de vele in de bestuurskunde gevoerde discussies over het begrip 'beleid'. Maar alvorens in te gaan op de drie aldaar genoemde bestuurskundig-theoretische modellen om complexe publieke besluitvorming te kunnen reconstrueren, is het zinvol om toch enige aandacht te schenken aan het begrip 'beleid'. Beleid wordt in het kader van deze studie vooral begrepen in een politiek-bestuurlijke context. Het is goed om deze kanttekening te maken, aangezien 'beleid' geen exclusieve verworvenheid is van het openbaar bestuur. Ook in het bedrijfsleven en het particulier initiatief houdt men zich met 'beleid' bezig. De term 'beleidsproces', waarmee in de woorden van Hoogerwerf 'het dynamische verloop van handelingen, argumenten en interacties met betrekking tot een beleid' wordt aangeduid, kan men dan ook in brede zin opvatten.¹⁴¹ In deze studie naar decentraal bestuur in Rotterdam zijn de gemeentelijke en de landelijke overheid zeer belangrijke, maar zeker niet de enige participanten in het beleidsproces ter zake. Het 'bestuurlijke besluitvormingsproces', waarover in deze studie eveneens wordt gesproken, dient in dit kader te worden gezien als onderdeel van en niet als synoniem van het 'beleidsproces'.

De beleidsdefinitie

De meeste gemeentebestuurders en ambtelijke beleidsadviseurs in ons land zijn niet bestuurskundig opgeleid, maar hebben als 'beleidsmakers', 'beleidsbepalers' of 'beleidsuitvoerders' volop met beleid te maken. Ongetwijfeld hebben zij allen vanuit hun praktijkervaring een beeld bij de betekenis van het begrip beleid. Vermoedelijk komt dat beeld aardig overeen met de verschillende in de bestuurskunde gangbare definities van beleid. Een paar voorbeelden hiervan ter verduidelijking. Bram Peper gaf in zijn proefschrift uit 1972 over de vorming van welzijnsbeleid een korte definitie van beleid. Hij omschreef beleid als 'een plan van actie': de kern van alle beleid is de poging om de toekomstige ontwikkeling te structureren.¹⁴² Eveneens in 1972 kwam de toenmalige Nijmeegse hoogleraar politicologie Andries Hoogerwerf met de volgende definitie van beleid: 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in

¹⁴⁰ Zie hierover Arthur Edwards, *'De vier rationaliteiten in bestuurskundige argumentatie'*, in: Bestuurskunde en praktijk (liber amicorum voor prof.mr.dr. I. Th. M. Snellen), Alphen aan den Rijn, 1998, blz. 63-76; alsmede Victor Bekkers, *'Beleid in beweging – Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector'*, Den Haag 2012, blz. 166 e.v. en Arno Korsten, *'Maatstaven voor de beoordeling van overheidshandelen'*, www.arnokorsten.nl, 140305, blz. 14-16

¹⁴¹ Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap', Alphen aan den Rijn 2014, blz. 19

¹⁴² Bram Peper, *Vorming van welzijnsbeleid*, Meppel 1972, blz. 18; Peper volgde wat betreft zijn beleidsdefinitie de formuleringen van Van Doorn en Lammers, vermaarde sociologen uit die tijd.

een bepaalde tijdsvolgorde'.¹⁴³ Om zowel 'opvattingen' als 'gedragingen' te kunnen omvatten in zijn beleidsdefinitie, nam Hoogerwerf daarin het woord 'streven' op. Ruim veertig jaar later, in 2014, geeft Hoogerwerf een vrijwel identieke omschrijving van het begrip beleid: 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes'.¹⁴⁴ Tirion voegt hieraan toe dat 'beleid' daarmee een reactie is op een situatie die de beleidsbepalers ongewenst of problematisch achten.¹⁴⁵ Abma en In 't Veld geven met zoveel woorden aan dat 'beleid' de manier is waarop mensen in moderne organisaties, waaronder overheden, trachten te anticiperen op de chaotische en complexe omgeving waarin zij zich bevinden.¹⁴⁶ Bovens, 't Hart en Van Twist omschrijven beleid als: 'de concretisering van sturing op specifieke maatschappelijke terreinen'.¹⁴⁷ Bekkers ten slotte plaatst het begrip beleid in het teken van de strijd tussen de vele actoren¹⁴⁸: 'beleid is strijd'.¹⁴⁹ Het maken van een expliciete keuze tussen deze definities en omschrijvingen van 'beleid' is in het kader van deze studie niet per se nodig. Om toch enig houvast te hebben voor het vervolg wordt hier gekozen voor de geciteerde definitie van Hoogerwerf uit 2014: 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes'.

Het begrip 'beleidstheorie'

Met het nader duiden van het begrip 'beleid' zijn we er nog niet. Een reconstructie van besluitvormingsprocessen, gericht op het tot stand brengen van 'beleid' en op de uitvoering van vastgesteld beleid, vraagt om een toelichting bij de veronderstellingen die aan een reeds bestaand beleid ten grondslag liggen. Hoogerwerf cum suis noemen deze veronderstellingen een 'beleidstheorie'. Een beleidstheorie bevat een belangrijk deel van de argumenten voor het handelen van de overheid of van andere betrokkenen. De toevoeging 'van andere betrokkenen' is van belang, omdat 'beleidstheorieën' niet het prerogatief zijn van de overheid, net zomin als 'beleid' tot het exclusieve terrein van de overheid behoort, zoals eerder al aangegeven. Ook belangengroepen en andere organisaties, ja zelfs individuele personen kunnen beleidstheorieën ontwikkelen.¹⁵⁰ Als de argumenten in de

¹⁴³ A. Hoogerwerf, *Beleid als object van onderzoek*, in 'Beleid belicht 1', Alphen aan den Rijn 1972, blz. 18

¹⁴⁴ Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap', Alphen aan den Rijn 2014, blz. 17.

¹⁴⁵ H.B. Tirion, *De beleidstheorie uit de beleidspraktijk*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap', Alphen aan den Rijn 2014, blz. 208.

¹⁴⁶ Tineke Abma en Roel in 't Veld, *Beleid en wetenschap*, in 'Handboek Beleidswetenschap', Amsterdam 2001, blz. 17

¹⁴⁷ M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist, *Openbaar bestuur – beleid, organisatie en politiek*, Deventer 2012, blz. 69

¹⁴⁸ In het bestuurskundig jargon wordt vaak de term 'actor' gebruikt. Daarmee wordt een persoon of organisatie in een beleidsproces bedoeld, die in dat proces een doorslaggevende invloed kan hebben. Klaarblijkelijke synoniemen van 'actor' zijn: 'participant' of 'deelnemer'. Maar participanten of deelnemers behoeven niet per se een doorslaggevende invloed te hebben in het beleidsproces.

¹⁴⁹ V. Bekkers, *Beleid in beweging – Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag 2012, blz. 211 en achterzijde omslag.

¹⁵⁰ Bekkers, t.a.p., blz. 158-159 en Miriam Lips, *De beleidstheorie vanuit diverse wetenschaps- en beleidspraktijken: van 'hoe verder?' naar 'hoe anders?'*, in 'Handboek Beleidswetenschap' (red. Tineke Abma en Roel in 't Veld), 2001, blz. 271-280

beleidstheorie niet goed doordacht of niet overtuigend zijn, dan ondermijnt dat de legitimiteit van het (overheids)optreden.¹⁵¹ Bij een beleidstheorie – een bestuurskundig begrip overigens dat in de praktijk-beleidswereld niet vaak wordt gehanteerd – gaat het om veronderstellingen vanuit de beleidspraktijk. De beleidstheorie ligt, aldus Tirion in zijn bijdrage over dit onderwerp, vast in beleidsdocumenten en in de verslagen van de discussies over deze documenten: ‘Hoe meer over het beleidsvoorstel is gediscussieerd, hoe meer uitgewerkt en volledig de beleidstheorie zal zijn.’ Ter voorkoming van misverstand dient te worden aangetekend dat het begrip ‘beleidstheorie’ niet kan worden gelijkgesteld aan een wetenschappelijke theorie.¹⁵² In 1987 wees Ringeling er in dit verband op dat het denken in termen van beleidstheorieën niet moet worden gezien als de ontwikkeling van wetenschappelijke theorieën voor beleid. Zijns inziens moeten beleidstheorieën veeleer worden gezien als ‘handelingstheorieën’.¹⁵³

Een beleidstheorie bevat zowel normatieve als feitelijke veronderstellingen. ‘Normatieve veronderstellingen’ zijn overwegingen die betrekking hebben op ‘de aanvaardbaarheid’ van de (overheids)ingreep: bijvoorbeeld de noodzaak tot actie en het doel van de actie. Daarover is discussie mogelijk. ‘Feitelijke veronderstellingen’ hebben betrekking op ‘de werking’ van een beleidsmaatregel. De juistheid van feitelijke veronderstellingen kan in beginsel proefondervindelijk worden vastgesteld. Feitelijke veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen zijn vaak gebaseerd op eerder opgedane ervaringen of op waargenomen regelmatigheden. Zij gaan uiteindelijk over de vraag of de ingreep werkt of kan werken. Tirion merkt in dit verband nog op dat feitelijke veronderstellingen ook gebaseerd kunnen zijn op minder feitelijke overwegingen. In die gevallen wordt wel gesproken van ‘boerenverstand’, ‘professionele intuïtie’, of ook het proces waarbij ‘de wens de vader vormt van gedachten’ (wensdenken).¹⁵⁴

De vraag is of een beleidstheorie in de praktijk altijd gemakkelijk te detecteren is. Volgens Tirion is dat een lastige zaak, omdat men in de beleidspraktijk – in mijn woorden: de praktijk-beleidswereld – zelden een expliciete beleidstheorie tegenkomt. Een beleidstheorie wordt vaak achteraf door beleidswetenschappers ‘gereconstrueerd’. Tirion meldt zelfs dat hij in de praktijk nog nooit een beleidstheorie is tegengekomen die expliciet was uitgewerkt en ook als zodanig benoemd. Het beleid heeft hij, naar eigen zeggen, in de praktijk vaak ervaren als ‘een optelsom van allerlei opvattingen en belangen die als een samenhangend conglomeraat in de verschillende beleidsdocumenten wordt gepresenteerd’. Gelet op de reeds genoemde kloof tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld, verbazen deze waarnemingen op zich niet. Het beleidswetenschappelijke onderzoek naar een beleidstheorie gaat, aldus Tirion, strikt genomen, over de vraag in hoeverre is nagedacht over de argumenten voor de beleidsingreep in de werkelijkheid. Daarbij noemt hij als bronnen: beleidsnotities en andere documenten en interviews met direct betrokkenen en direct betrokken instanties.

¹⁵¹ Tirion, t.a.p., blz. 207-221

¹⁵² Lips, t.a.p., blz. 275

¹⁵³ Bekkers, t.a.p., blz. 167

¹⁵⁴ Tirion, t.a.p., blz. 208-212 en 218

Ten slotte de vraag wanneer sprake is van een 'goede beleidstheorie'. Welke eisen moeten aan een beleidstheorie worden gesteld, wil die het predicaat 'goed' krijgen? Bekkers heeft uit de bestuurskundige vakliteratuur een viertal eisen gestedilleerd.¹⁵⁵ In de eerste plaats moet een beleidstheorie zijn gebaseerd op 'empirische kennis', dat wil zeggen gebaseerd op onderzoek dat bewijst dat bepaalde veronderstelde oorzaak-gevolgrelaties en doel-middelenrelaties, alsmede relaties tussen de inzet van het middel en de tijd die verstrijkt voordat de effecten optreden, daadwerkelijk optreden. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met het feit dat geen of nauwelijks informatie of relevante kennis voorhanden is. Bovendien moet de aangedragen kennis controleerbaar zijn. In de tweede plaats moet een beleidstheorie zijn gebaseerd op 'deugdelijke argumentatie'. Daarbij kan worden gedacht aan criteria als 'logische consistentie', 'volledigheid', 'mate van objectiviteit', en 'overtuigingskracht'. Ook wordt gewezen op het belang van 'debat' en 'dialoog'. In de derde plaats moet een beleidstheorie voldoende 'flexibel' en voldoende 'lerend' zijn. Dat wil zeggen dat een beleidstheorie moet kunnen worden aangepast als de omstandigheden zich wijzigen of als in de uitvoering van beleid blijkt dat bepaalde veronderstellingen niet blijken te kloppen. In de vierde en laatste plaats moet een beleidstheorie ook 'politiek en maatschappelijk aanvaardbaar' zijn. Het kan namelijk zijn dat een op kennis gebaseerde interventie wellicht zoden aan de dijk zou zetten, maar dat het middel wellicht erger is dan de kwaal en dus niet aanvaardbaar is.

Verschillende bestuurskundige visies op beleid

In de bestuurskunde bestaan verschillende visies op beleid. Bovens, 't Hart en Van Twist schetsen het contrast tussen de analytische en politieke visie op beleid.¹⁵⁶ Bekkers zet in dit verband de rationele benadering en de politieke benadering van beleid naast elkaar.¹⁵⁷ Beide contrasten komen feitelijk op hetzelfde neer. Het zojuist besproken fenomeen 'beleidstheorie' past in de rationele benadering. De rationele beleidswetenschapper beschrijft de totstandkoming van beleid gewoonlijk als een reeks van min of meer opeenvolgende 'fasen': agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, terugkoppeling en heroverweging.¹⁵⁸ 'Beleid' wordt in de rationele benadering gezien als het product van doelbewuste keuzes. Het beleid berust op de rationele afweging van de voor- en nadelen van verschillende alternatieve handelingen.¹⁵⁹ Deze visie, alsmede de genoemde fasering van het beleidsproces, sluit, naar het mij voorkomt, aan bij de beleving die de meeste mensen, die werkzaam zijn in de praktijk-beleidswereld, van hun politiek-bestuurlijke werkveld hebben. Een beleidswetenschapper die de politieke benadering volgt gaat ervan uit dat het doen en laten van het openbaar bestuur altijd onderwerp is van tegenstellingen tussen verschillende groepen in de maatschappij en binnen het bestuur zelf. Een eerste vereiste voor de totstandkoming van beleid is in deze visie

¹⁵⁵ Bekkers, t.a.p., blz. 155-156

¹⁵⁶ Bovens, 't Hart en Van Twist, t.a.p., blz. 73 e.v.

¹⁵⁷ Bekkers, t.a.p., blz. 150 e.v.; naast de rationele en de politieke benadering van beleid noemt Bekkers nog twee andere benaderingen: de culturele en de institutionele benadering.

¹⁵⁸ Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 75-76

¹⁵⁹ Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 74

daarom niet zozeer dat het beleid weldoordacht is, maar dat het op voldoende steun kan rekenen. In een pluriform en democratisch land als Nederland is beleid maken een zaak van onderhandelen en compromissen sluiten.¹⁶⁰ In de politieke benadering wordt erop gewezen dat van een scherpe scheiding tussen de 'fasen' van het rationele model vaak geen sprake is. Het beeld van een gestadig vorderende oplossing van het probleem versluiert een bestuurlijke werkelijkheid die zich kenmerkt door een permanente, soms chaotische strijd, door Bovens, 't Hart en Van Twist aangeduid als 'georganiseerde anarchie'.¹⁶¹ In de politieke benadering, zo stellen zij, ziet men in de praktijk weinig terug van het idee dat een beleidsproces begint met het onderkennen van een probleem, waarvoor vervolgens oplossingen worden gezocht. Vaak is het omgekeerde het geval en zijn oplossingen op zoek naar problemen. Een groepering is voorstander van een bepaald beleid en doet er alles aan om een maatschappelijk probleem te vinden dat gebruikt kan worden om het eigen beleid naar voren te schuiven.¹⁶² Ook deze visie zal door de meeste mensen in de praktijk-beleidswereld worden herkend.

De vraag is nu: zijn beide benaderingen, de rationele en de politieke, wel of niet in strijd of in tegenspraak met elkaar? Volgens Bovens, 't Hart en Van Twist is dat niet het geval. Naar hun oordeel spelen de analytische – lees: rationele – benadering en de politieke benadering van beleid beide een belangrijke rol. De ene benadering is niet 'beter' dan de andere. Beide benaderingen belichten, zo vervolgen zij, eenvoudigweg verschillende realiteiten van het complexe fenomeen dat 'beleid' nu eenmaal is. Concluderend stellen zij dat de creatieve spanning tussen de analytische en politieke visies op het beleidsproces voortdurend is terug te vinden in de bestuurlijke praktijk en in bestuurskundige analyses en de basis vormt voor uiteenlopende denkbeelden en verwachtingen over de sturing en de rationaliteit van overheidsbeleid. Zonder deze spanning zou de bestuurskunde, zo vinden zij, slecht af zijn. Bestuurskundigen moeten daarom niet partij kiezen, maar deze spanning juist koesteren en in hun eigen werk een plaats geven.¹⁶³

Beoordeling van beleid

Een andere vraag in het kader van deze studie is, wanneer het gevoerde beleid – of wellicht beter gezegd: het beleidsproces in kwestie – als 'goed', 'deugdelijk' of 'geslaagd' kan worden gekwalificeerd. Wanneer zijn bestuurskundigen en beleidswetenschappers¹⁶⁴ tevreden met de gang van zaken in het beleidsproces? Welke criteria worden in de beleidswetenschap gehanteerd om deze vraag te kunnen beantwoorden? Waar zijn die criteria op gebaseerd en waarom is dat belangrijk? In dit kader maak ik opnieuw onderscheid tussen de rationele en de politieke benadering van beleid. In de rationale benadering gaat het bij de

¹⁶⁰ Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 74

¹⁶¹ De aanduiding 'georganiseerde anarchie' is afkomstig uit de geschriften van Cohen, March & Olsen en van Kingdon over het 'garbage can-model' en het 'stromenmodel', waarover later in deze studie meer.

¹⁶² Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 75

¹⁶³ Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 89-90

¹⁶⁴ De aanduidingen 'bestuurskundigen' en 'beleidswetenschappers' worden in deze studie eenvoudigshalve als synoniem gebruikt.

beoordeling of een beleid of beleidsproces 'goed' is vooral om de vraag of er in casu een goede 'beleidstheorie' is met houdbare veronderstellingen. Ik verwijs naar de eerder door mij weergegeven, door Bekkers genoemde, eisen die aan een goede beleidstheorie moeten worden gesteld.¹⁶⁵ Als de veronderstellingen waarop een beleid berust niet houdbaar zijn, is de kans groot dat het beleid niet doeltreffend, niet doelmatig en niet aanvaardbaar is.¹⁶⁶ Van der Knaap noemt een beleidstheorie een ijkpunt voor de beoordeling van beleid en de inrichting van daarop toegesneden evaluatieonderzoek. Een beleidstheorie maakt het eenvoudig om het succes van een bepaald programma te evalueren.¹⁶⁷ Hoogerwerf, die binnen de bestuurskunde wordt gezien als een representant van de rationale benadering, noemt twee maatstaven waaraan een beleid moet voldoen om van een 'goed beleid' te kunnen spreken: in de eerste plaats de 'rationaliteit of redelijkheid' en in de tweede plaats de 'legitimiteit of aanvaardbaarheid'. Zijns inziens kan een beleid als meer rationeel of redelijk worden beschouwd, naarmate de redenering of argumentatie waarop het beleid berust meer houdbaar is, dus meer bestand is tegen gefundeerde kritiek. Bij de legitimiteit van een beleid gaat het om de mate waarin het beleid door betrokkenen – niet alleen de personen en organisaties die het beleid voorbereiden en bepalen, maar ook zij die het beleid uitvoeren en de doelgroep, te weten de mensen op wie het beleid zich richt – als juist, gerechtvaardigd of althans aanvaardbaar wordt beschouwd en ook wordt gesteund. Hoogerwerf voegt hier nog aan toe dat naar zijn oordeel wetenschappelijke onderzoekers, vergeleken met ambtenaren, meer geneigd zijn aandacht te schenken aan de rationaliteit van het beleid en minder aan de legitimiteit. Dit past zijns inziens bij de taakverdeling tussen wetenschap en politiek.¹⁶⁸ Deze stelling acht ik, vanuit mijn langjarige ervaring in de praktijk-beleidswereld, in haar algemeenheid voor betwisting vatbaar. Goede ambtelijke beleidsadviseurs, die in hun functie dicht op het politieke bestuur zitten, besteden in de beleidspraktijk, in gelijke mate zou ik willen zeggen, aandacht aan zowel de inhoudelijke rationaliteit als de legitimiteit van het beleid. In dit kader wijs ik op Tirion, die mijns inziens de twee genoemde beoordelingsmaatstaven in relatie tot elkaar brengt met zijn stelling dat een niet goed doordachte of overtuigende beleidstheorie de legitimiteit van het overheidsoptreden ondermijnt.¹⁶⁹ Anders gezegd: als de rationaliteit van het beleid niet deugt, is de kans groot dat ook de legitimiteit van dat beleid niet deugt.

In de politieke benadering wordt beleid niet zonder meer gelijkgesteld met rationeel handelen. Het overheidsoptreden zou op die manier immers een aureool krijgen van objectiviteit en onaanraakbaarheid.¹⁷⁰ Bekkers constateert in dit verband dat de politieke benadering van beleid leert dat beleidsontwikkeling plaatsvindt in een 'netwerk' of 'arena', waarin wederzijds afhankelijke actoren strategisch gedrag ontwikkelen om het te ontwikkelen beleid dusdanig te beïnvloeden,

¹⁶⁵ Bekkers, t.a.p., blz. 155-156

¹⁶⁶ Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap', Alphen aan den Rijn 2014, blz. 19

¹⁶⁷ Bekkers, t.a.p., blz. 159-160

¹⁶⁸ Hoogerwerf, *Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap', Alphen aan den Rijn 2014, blz. 66-67

¹⁶⁹ Tirion, t.a.p., blz. 207

¹⁷⁰ Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 70

dat hun belangen, posities en opvattingen het best beschermd worden. Naarmate beleid vitale belangen raakt, zal de kans op weerstand toenemen. In de politieke benadering is daarom de vraag of er sprake is van 'draagvlak' voor het beleid een belangrijke toetssteen voor goed beleid. Met andere woorden, in de politieke benadering is draagvlak, lees aanvaardbaarheid of legitimiteit van het beleid, zeer belangrijk.¹⁷¹ In die zin lijkt er op zich niet zoveel verschil te zijn met de rationale benadering, want ook in die benadering is de legitimiteit van het beleid belangrijk. Echter, in de rationele benadering wordt de legitimiteit vooral gerelateerd aan de rationaliteit van het beleid, terwijl in de politieke benadering de legitimiteit vooral wordt gekoppeld aan het draagvlak voor de totstandkoming van belangrijke beleidsbeslissingen.

Op welke wijze worden de verschillende standpunten in het beleidsproces omgezet in concrete beleidsbeslissingen? De politiek-bestuurlijke besluitvormers moeten bij de vaststelling van het beleid steeds afwegingen maken tussen uiteenlopende waarden en belangen. Zij worden daarbij geadviseerd door deskundige beleids- en vakambtenaren en andere adviseurs. Belangengroepen doen hun best om de politiek-bestuurlijke besluitvormers inhoudelijk aan hun zijde te krijgen. Bovens, 't Hart en Van Twist wijzen op de vele factoren die een rol spelen bij de keuzes die beleidsvormers maken, zoals hun politieke overtuiging, het politieke programma van hun partij of hun bestuurscollege, hun inschatting van de maatschappelijke en politieke gevoeligheden rond het aan de orde zijnde onderwerp, hun inschatting van de juridische houdbaarheid van een voorgenomen besluit en de relatie met andere aan de orde zijnde onderwerpen. Daarnaast spelen naar hun oordeel ook persoonlijke en psychologische factoren een grote rol in het besluitvormingsproces: politieke vriend- en vijandschappen, ambities, trots en geldingsdrang, eigen ervaringen en emoties, conformiteitsdruk in de groep waarvan men deel uitmaakt, gevoelde tijdsdruk, gevoelens van loyaliteit aan leiders en aan ambtenaren of belangengroepen, alsmede de invloed van partners en kinderen van de besluitvormers. Zij wijzen erop dat deze 'subjectieve factoren' in de rationele benadering geheel buiten beschouwing blijven.

Zoals gezegd geeft in de politieke benadering niet de overtuigingskracht van de rationele analyse die aan het uiteindelijke beleidsvoorstel ten grondslag ligt de doorslag. In deze benadering gaat het er vooral om of dat beleidsvoorstel het vereiste draagvlak heeft. In de politieke benadering worden beleidsvoorstellen sterk beïnvloed door de analyse van het politieke krachtenveld rond het betreffende onderwerp.¹⁷² Hebben de politiek-bestuurlijke beleidsontwerpers en -besluitvormers hun beleid al dan niet gebaseerd op een kwalitatief goede analyse van het politieke krachtenveld? Overigens is 'draagvlak' in het openbaar bestuur in mijn waarneming geen onveranderlijk statisch gegeven, maar eerder dynamisch van karakter. Als tijdens het beleidsproces, door analyse van het politieke krachtenveld, onvoldoende draagvlak lijkt te zijn voor een uit politiek-bestuurlijk oogpunt wenselijk beleid, kunnen en zullen de politiek-bestuurlijke besluitvormers trachten het nodige draagvlak alsnog te kweken door voorlichting en eventueel

¹⁷¹ Bekkers, t.a.p., blz. 160

¹⁷² Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 83-86

door meer directe vormen van meningsbeïnvloeding. In de politieke benadering ten slotte wordt ervan uitgegaan dat 'de strijd om het beleid' ook doorgaat ná de besluitvorming, te weten in de fase van beleidsuitvoering. Actoren die bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken, zoals uitvoeringsorganisaties en ambtenaren, kunnen trachten in deze fase alsnog hun gelijk te halen. Dat kan tijdens de uitvoeringsfase leiden tot tussentijdse koerswijzigingen en aanpassingen van het beleid.¹⁷³

Incrementalisme en mixed scanning

Aan het slot van deze uiteenzetting over 'beleid' past nog een korte aantekening bij begrippen die men in de bestuurskundige literatuur over beleid tegenkomt en die voor deze studie interessant zouden kunnen zijn, te weten 'incrementalisme' en 'mixed scanning'. In 1972 plaatste Hoogerwerf de rationele besluitvorming tegenover de 'incrementele besluitvorming'.¹⁷⁴ De incrementele benadering was eind jaren vijftig van de vorige eeuw ontwikkeld en verdedigd door de Amerikaanse politicoloog Charles Lindblom. Zijn gedachte was dat een besluitvormer zich vooral bewust is van de beperktheid van zijn mogelijkheden; de beschikbare middelen bepalen welke beleidsdoelen kunnen worden nagestreefd. De strategie van de besluitvormer is 'muddling-through' – in goed Nederlands: 'doormodderen' –, waarmee volgens Lindblom gezegd wil zijn dat overheidsbeleid zich in democratische stelsels meestal incrementeel ontwikkelt, dat wil zeggen in kleine stapjes, bij stukjes en beetjes. Voor deze stelling kreeg Lindblom veel steun.¹⁷⁵ Volgens de Amerikaanse politieke wetenschapper John Kingdon ontwikkelde Lindblom zijn benadering deels in antwoord op auteurs die van oordeel waren dat het rationele model van besluitvorming moest of zou moeten worden gebruikt bij de beleidsontwikkeling in het openbaar bestuur.¹⁷⁶ In de incrementele benadering behoeft, aldus Kingdon, niet elk beleidsonderwerp telkens opnieuw, van voren af aan, in beschouwing te worden genomen. Beleidsbepalers beschouwen datgene wat ze op enig moment doen als een gegeven en brengen vervolgens kleine, incrementele, marginale toevoegingen aan. Door deze werkwijze hoeven ze zich niet bezig te houden met een grote hoeveelheid verreikende veranderingen en hoeven ze niet buitensporig veel tijd te steken in het definiëren van hun beleidsdoelen. De vergelijkingen tussen de huidige situatie en de situatie na een paar kleine beleidstoevoegingen zijn niet moeilijk te maken. Het resultaat is dat beleid geleidelijk verandert, 'in kleine stapjes'. Volgens Lindblom is verandering van beleid in de meeste gevallen dan ook een evolutionair proces en geen revolutionair proces.¹⁷⁷ Volgens Kingdon kan incrementalisme echter ook een strategie zijn om de uitkomsten van beleid te beïnvloeden. Mensen hebben soms een afkeer van het nemen van grote stappen. Politici achten zich soms niet in staat om de politieke 'fall-out' van nieuw beleid in te schatten en schrikken daarom terug voor

¹⁷³ Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 87-88

¹⁷⁴ A. Hoogerwerf, *De analyse van de beleidsinhoud*, in 'Beleid belicht 1' (Red. A. Hoogerwerf), Alphen aan den Rijn 1972

¹⁷⁵ Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 86; zie ook Bekkers, t.a.p., blz. 203 en J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn 1974, blz. 96

¹⁷⁶ John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, (second edition), Pearson Education Limited, 2014, blz. 79-83

¹⁷⁷ Zie 'Charles Lindblom' op Wikipedia.

een ingrijpende verandering van het beleid.¹⁷⁸ Specialisten op beleidsgebied kunnen deze angst ook hebben, als zij de consequenties van nieuw beleid niet kunnen overzien. Daarom moeten mensen die een grote verandering in het beleid wensen, vaak op een bepaald moment een beetje ‘pushen’ – duwen en trekken, zouden we in Nederland zeggen – om het beleid in de door hen gewenste richting te krijgen. Kingdon acht incrementalisme belangrijk, in het bijzonder om de ontwikkeling van beleidsalternatieven en beleidsvoorstellen te kunnen begrijpen. Herweijer spreekt in dit verband van een ‘incrementele bestuursstijl’, die op het eerste gezicht minder rationeel lijkt dan een ingrijpend beleidsvoorstel op basis van een systematische beleidsanalyse. Maar, zo voegt hij hieraan toe, een incrementele stijl blijkt wel sneller tot overeenstemming te leiden, zeker wanneer in het betreffende bestuurscollege gezagsdragers zitten die heel verschillende politieke standpunten hanteren.¹⁷⁹ In de incrementele benadering is succesvol beleid gebaseerd op politieke overeenstemming tussen beleidsmakers, zonder dat een gedegen beleidsanalyse van doel-middelenrelaties heeft plaatsgevonden.¹⁸⁰ Deze opvattingen geven blijk van minder hooggespannen verwachtingen met betrekking tot ‘rationaliteit’. In deze visie wordt eerder gedacht in termen van ‘beperkte rationaliteit’ (bounded rationality). Niet altijd is alle benodigde informatie voor een te nemen beleidsbeslissing voorhanden en soms is de beschikbare tijd om een beslissing te nemen beperkt. In dit verband zij bijvoorbeeld gewezen op uitspraken van premier Mark Rutte tijdens de coronacrisis in 2020: ‘We moeten honderd procent van de beslissingen nemen met vijftig procent van de kennis!’. Al met al lijkt de incrementele benadering meer te passen in de politieke dan in de rationele benadering van beleid en goed aan te sluiten op de ervaringen met beleid in de praktijk-beleidswereld.

Amitai Etzioni heeft in 1967 getracht door middel van een ‘mixed-scanning’-methode een synthese te vormen tussen de incrementele en de rationele benadering.¹⁸¹ In dat kader onderscheidt hij in het besluitvormingsproces twee niveaus. Op het eerste niveau worden alle denkbare beleidsalternatieven meegenomen, maar niet in detail bestudeerd. Getracht wordt van al deze alternatieven een globaal idee te krijgen wat betreft voordelen en nadelen en de te verwachten kosten en baten. Vervolgens worden de alternatieven, waarvan wordt verwacht dat ze in de praktijk op problemen gaan stuiten, verworpen. Het beperkte aantal overblijvende alternatieven wordt daarna op het tweede besluitvormingsniveau wél tot in detail uitgediept. Dat geschiedt volgens de handvatten die de rationele besluitvormingstheorie daarvoor geeft. Een denkwijze die in de praktijk-beleidswereld zeker zal worden herkend.

¹⁷⁸ Zie hierover ook A. Etzioni, *Controle, macht en beslissingsstrategie*, in ‘Sociologie van het staatsbestuur II’ (Red. A. van Braam), Rotterdam 1970, blz. 564-565

¹⁷⁹ M. Herweijer, *Beleidsbepaling*, in ‘Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap’ (Red. Hoogerwerf en Herweijer), Alphen aan den Rijn 2014, blz. 113

¹⁸⁰ Bekkers, t.a.p., blz. 204

¹⁸¹ Bekkers, t.a.p., blz. 205; zie ook A. Etzioni, *Controle, macht en beslissingsstrategie*, in ‘Sociologie van het staatsbestuur II’, Rotterdam 1970, blz. 558 e.v.

Slot

Zoals eerder al opgemerkt wordt in de bestuurskundige literatuur gesteld dat de rationele en de politieke benadering van beleid elkaar niet uitsluiten, maar dat zij de verschillende realiteiten van het complexe fenomeen 'beleid' belichten.¹⁸² Beide benaderingen zijn dus van belang voor deze aanvullende studie. Door middel van een bestuurskundige heranalyse van het onderhavige beleidsproces kan duidelijk worden of en in hoeverre de rationele en de politieke benadering van beleid in het beleidsproces zijn terug te vinden, alsmede of en in hoeverre beide benaderingen in dit besluitvormingsproces door elkaar heen worden gebruikt en elkaar aanvullen. Met andere woorden: kan de ene benadering zonder de andere?

Al tientallen jaren hebben bestuurskundigen studie gemaakt van bestuurlijke besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur. Zij hebben getracht die processen modelmatig in kaart te brengen. Daarbij zijn verschillende benaderingen gevolgd, samenhangend met de persoonlijke visie van de betreffende bestuurskundige op beleid en op beleidsprocessen in het openbaar bestuur. De in deze studie centraal staande drie 'reconstructiemodellen' – het *fasenmodel*, het *stromenmodel* en het *rondenmodel* – zijn hier belangrijke voorbeelden van. Deze modellen zijn erop gericht om het verloop van besluitvormingsprocessen in de publieke sector te kunnen beschrijven én verklaren. Ook zou met elk van de genoemde modellen een bestuurskundig waardeoordeel kunnen worden gegeven over het betreffende besluitvormingsproces.

2.4 De drie bestuurskundige modellen in kort bestek

De Rotterdamse bestuurskundige Geert Teisman heeft in een tweetal bijdragen aandacht besteed aan de reconstructie van complexe besluitvorming en aan de modellen die daarbij in de bestuurskunde worden gebruikt.¹⁸³ Onderstaande samenvatting is in hoofdzaak gebaseerd op deze twee bijdragen. Vervolgens zal in de navolgende paragrafen nader worden ingezoomd op ieder model afzonderlijk.

Om publieke besluitvorming in kaart te kunnen brengen, maakt de onderzoeker een reconstructie van de werkelijkheid. Volgens Teisman zijn zulke reconstructies selectief van aard. De manier waarop besluitvorming in kaart wordt gebracht, wordt gestuurd door de veronderstellingen die de onderzoeker hanteert over wat voor soort verschijnsel besluitvorming eigenlijk is en de selectie die hij maakt uit de veelheid van gegevens die tezamen 'de werkelijkheid' vormen. Met enige voorzichtigheid poogt Teisman daarom het werk van onderzoekers te categoriseren, waarbij hij drie typen methoden om besluitvorming te reconstrueren

¹⁸² Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 89-90

¹⁸³ Geert Teisman, *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden*, in 'Publieke besluitvorming' (red. Paul 't Hart, Max Metselaar en Bertjan Verbeek), Den Haag 1995, blz. 33 e.v. en Geert Teisman, *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, in 'Handboek Beleidswetenschap' (red. Tineke Abma en Roel in 't Veld), Amsterdam 2001, blz. 302 e.v.

onderscheidt op basis van het criterium 'welke samenstellende delen onderscheidt de betreffende groep onderzoekers aan besluitvorming en welke demarcatie kiezen zij om te bepalen welke delen van de complexe werkelijkheid zij relevant achten?'.

De eerste groep onderzoekers gaat ervan uit dat besluitvorming is opgebouwd rondom een 'centraal besluit'. Deze categorie onderzoekers conceptualiseert besluitvorming als een min of meer volgtijdelijk proces dat start bij problemen en eindigt met implementatie of met een grondige evaluatie. Om besluitvorming te reconstrueren maakt deze groep onderzoekers gebruik van het *fasenmodel*.

De tweede groep onderzoekers gaat ervan uit dat besluitvorming niet volgtijdelijk is. Deze groep conceptualiseert besluitvorming als een combinatie van drie 'stromen'. In de visie van Kingdon gaat het achtereenvolgens om een stroom van problemen, een stroom van beleidsoplossingen en een politieke stroom. Deze drie stromen bestaan gelijktijdig naast elkaar. Om besluitvorming te reconstrueren maakt deze groep onderzoekers gebruik van het *stromenmodel*.

De derde groep onderzoekers stelt dat besluitvorming is opgebouwd uit reeksen beslissingen van verschillende actoren of participanten. Beleidsontwikkeling resulteert uit interactie tussen deze actoren en participanten in zogenoemde 'ronden', meer concreet 'beleidsronden'. Deze interactie en met name de dynamiek daarin bepaalt de resultaten van het beleidsproces. Om besluitvorming te reconstrueren maakt deze groep onderzoekers gebruik van het *rondenmodel*.

Volgens Teisman is het *fasenmodel* het meest gebruikte model in de wetenschap en in de beleidspraktijk. Beleidsprocessen worden geacht te bestaan uit beleidsvoorbereidende en uitvoerende fasen. Deze twee worden met elkaar verbonden door de fase van de beleidsvaststelling. De terugkoppeling van uitvoering naar nieuwe beleidsvoorbereiding verloopt via de fase van beleidsevaluatie. Een essentieel uitgangspunt bij het fasenmodel is dat besluitvorming is opgebouwd rondom één centraal besluit. In dat besluit stelt de beleidsbepaler vast wat het beleid is. Dat wil niet zeggen dat er in het fasenmodel slechts één actor is. Op dat punt bestaat er, aldus Teisman, geen verschil tussen de drie reconstructie-modellen. Beleid is iets waar vele partijen, actoren en participanten bij betrokken zijn: een multi-actor-proces.

Het *stromenmodel*, zo vervolgt Teisman, is ontwikkeld uit onvrede met de uitgangspunten van het fasenmodel. Deze onvrede kwam voort uit de waarneming dat besluitvorming niet zo mooi gefaseerd verloopt als het fasenmodel suggereert. Daar waar het volgtijdelijke fasenmodel vooral kijkt naar de verschillende 'cycli' in een beleidsproces, problematiseert het stromenmodel de 'stromen' waaruit het beleidsproces bestaat en die gelijktijdig bestaan. Het stromenmodel geeft inzicht in de onderscheiden stromen en in de op enig moment plaatsvindende 'koppeling' tussen deze stromen die beleid of beleidsverandering tot gevolg hebben. Beleidsoplossingen worden aan beleidsproblemen gekoppeld en omgekeerd. Koppelingen komen vooral tot stand als er in de politieke stroom een gunstig momentum is, een zogenoemd 'policy window'. De vraag hoe koppelingen tot stand komen, vormt in het stromenmodel de centrale onderzoeksvraag.

Het *rondenmodel* wordt door Teisman getypeerd als een combinatie van het fasenmodel en het stromenmodel. In het rondenmodel hebben actoren en participanten een centrale plaats in de analyse. In tegenstelling tot het fasenmodel gaat het rondenmodel ervan uit dat doelen en oplossingen niet zijn gebonden aan één centrale actor, de beleidsbepaler. Ook worden ze niet gefixeerd op één moment. Beleid wordt niet vastgesteld, maar komt tot ontwikkeling en blijft in zekere zin in ontwikkeling. In het rondenmodel wordt 'beleid' gedefinieerd als het resultaat van reeksen beslissingen genomen door verschillende actoren. In kaart moet worden gebracht welke actoren wanneer participeren. Om beleidsprocessen te ordenen wordt in het rondenmodel het fasenmodel gecombineerd met het stromenmodel. De benaming 'rondenmodel' is gekozen, omdat in dat model het begrip 'beleidsronde' centraal staat. Daarmee wordt een tijdsperiode bedoeld met duidelijke begin- en eindpunten. Een beleidsronde wordt afgebakend door de meest cruciale beslissingen in die ronde vast te stellen. Het gaat daarbij om beslissingen die in een volgende beleidsronde, waarin opnieuw beleid wordt ontwikkeld, voor de dan aanwezige actoren een belangrijk referentiepunt zijn. Tussen twee cruciale beslissingen voltrekt zich een 'ronde' van beleidsontwikkeling. Voor de goede orde zij hierbij aangegeven dat de tijdsperiodes in het rondenmodel ten principale verschillen van de tijdsperiodes in het fasenmodel. In het fasenmodel duiden de tijdsperiodes de fasen in het beleidsproces aan: beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie. Daar waar in het stromenmodel aandacht is voor de eigen dynamiek van de stromen, verschaft het rondenmodel inzicht in de dynamiek van de interacties tussen actoren en hun strategieën, die in beleid resulteren.

Naar het oordeel van Teisman verschaffen alle drie modellen specifieke inzichten. De modellen kunnen daarom naast elkaar worden gebruikt.

2.5 Het fasenmodel

In de Nederlandse bestuurskunde wordt het fasenmodel – ook wel 'stappenmodel' genoemd – vooral gelieerd aan het gedachtegoed van Hoogerwerf en aan de rationele benadering van beleid. Het idee achter het fasenmodel was, kort gezegd, dat als alle fasen in de juiste volgorde en op een rationele, goed door-dachte, wijze zouden worden doorlopen, dat dan het eindresultaat, bijna vanzelfsprekend, een goed beleid moest zijn. Lange tijd was het fasenmodel de enige en in ieder geval dominante methode om beleidsprocessen te reconstrueren.¹⁸⁴

Verfijning van de fasen

In de eerste helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw werd de zogenoemde 'beleidscyclus' in de universitaire deelopleiding bestuurskunde in Leiden gekenschetst als een cyclus in vier 'fasen': de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Deze grove indeling, die voor de meeste mensen uit de praktijk-beleidswereld zeer herkenbaar was en nog

¹⁸⁴ Teisman, *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, t.a.p., blz. 309

steeds is, wordt tegenwoordig nog altijd gehanteerd, zij het dat beleidswetenschappers deze indeling inmiddels enigszins hebben verfijnd. In 2008 omschreef Hoogerwerf de wording van beleid als een reeks van min of meer opeenvolgende 'fasen': agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, terugkoppeling en heroverweging.¹⁸⁵ 'Agendavorming' – het proces waardoor bepaalde maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek en/of de beleidsbepalers krijgen – werd door hem als een aparte fase afgesplitst van 'beleidsvoorbereiding'. Aan de andere zijde van de cyclus splitste Hoogerwerf 'terugkoppeling en heroverweging' af van 'beleidsevaluatie'. De beleidsevaluatie behelst in deze reeks de beoordeling van de totstandkoming, de inhoud en de resultaten van een beleid. In de toegevoegde fase van 'terugkoppeling en heroverweging' gaat het om het verwerken van de resultaten van beleidsevaluaties en andere informatie, gericht op de eventuele voortzetting, bijstelling of beëindiging van een gevoerd beleid. Nadien, in 2014, gebruikte Hoogerwerf de termen 'stadia' en 'deelprocessen' als synoniem voor de term 'fasen'. Tegelijkertijd kwam hij met een onderverdeling van de beleidsvoorbereidingsfase in acht normatieve cumulatieve stappen¹⁸⁶: (1) De analyse van de opdracht tot het ontwerpen van een beleid; (2) De analyse van de probleemsituatie; (3) De analyse van de oorzaken en gevolgen van de probleemsituatie; (4) Het formuleren van het einddoel; (5) Het overwegen van de beleidsinstrumenten en hun effecten: het instrumentenmodel; (6) Het ontwerpen van de beleidsuitvoering; (7) Het afwegen van de kosten en baten; (8) De uiteindelijke formulering van het beleidsontwerp. Herweijer wijst er op zijn beurt op dat de fase van het 'beslissen' zich eveneens laat onderverdelen en wel in zes fasen. In de eerste fase is er het besef van de beleidsbepaler dat zich een keuzesituatie aandient. De beleidsbepaler moet het beleidsprobleem onder ogen zien. Daarna moet de beleidsbepaler de alternatieve beleidsmaatregelen onderscheiden en hun mogelijke gevolgen verkennen. Vervolgens moet de beleidsbepaler in de vierde fase de alternatieven en hun vermoedelijke uitkomsten beoordelen. Dan kunnen de handelingsalternatieven ten opzichte van elkaar worden gerangschikt. Vervolgens komt het meest aantrekkelijke alternatief, waarbij tegen de geringste kosten het gewenste einddoel wordt bereikt, bovenaan te staan. Zodra zich een gelegenheid voordoet, wordt dit handelingsalternatief toegepast en wordt er overeenkomstig deze voorkeur gehandeld.¹⁸⁷

Al met al wordt het er met het vakjargon en de verfijningen van de beleidswetenschappers in het fasenmodel niet eenvoudiger op. Ter vermijding van misverstanden worden in deze studie met 'fasen' de achtereenvolgende 'basisfasen' in het beleidsproces – van 'agendavorming' tot en met 'beleidsevaluatie' – aangeduid. Wanneer deze basisfasen nader worden onderverdeeld wordt in deze studie de term 'deelfase' gehanteerd.

¹⁸⁵ Bovens, 't Hart en Van Twist, t.a.p. blz. 75-76; zij verwijzen naar A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn 2008.

¹⁸⁶ Hoogerwerf, *Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid*, t.a.p., blz. 68 e.v.

¹⁸⁷ M. Herweijer, *Beleidsbepaling*, in 'Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap', Alphen aan den Rijn 2014, blz. 107

De rationele benadering in het fasenmodel

We zagen reeds dat in de rationele benadering van beleid in het fasenmodel als essentieel uitgangspunt wordt gehanteerd dat besluitvorming is opgebouwd rondom één centraal besluit. In dat besluit stelt de beleidsbepaler – de ‘centrale actor’ – vast wat het beleid is. Het is de taak van de centrale actor om een goed voorbereid en dus goed doordacht besluit te nemen, waarbij keuzes worden gemaakt, berustend op een rationele afweging van alle voordelen en alle nadelen van voorliggende alternatieve oplossingen. Vanuit een staatsrechtelijk-juridische invalshoek geredeneerd zou in de gemeentelijke context de gemeenteraad, als hoofd van de gemeente, bij uitsluiting de positie van ‘centrale actor’ innemen. Immers, het is toch de gemeenteraad die uiteindelijk het beleid bepaalt? In de bestuurskunde wordt hier echter anders tegenaan gekeken. Daar is niet zozeer de staatsrechtelijk-juridische positie van de centrale actor belangrijk, maar diens invloed in het beleidsproces. Degene die in een bepaalde beleidscyclus beslissende invloed heeft uitgeoefend op het beleid in wording wordt in de bestuurskunde, in het kader van de toepassing van het rationele fasenmodel, aangemerkt als ‘centrale actor’. Dat wil niet zeggen dat er in dit model geen andere participanten in het besluitvormingsproces zijn. Naar moet worden aangenomen laat in de rationele benadering de centrale actor zich, vóórdat hij een besluit neemt, door ter zake deskundigen, belanghebbenden en organisaties adviseren of houdt hij ten minste rekening met de opvattingen van andere participanten in het beleidsproces. In het fasenmodel wordt verondersteld wordt dat een gedegen, rationeel voorbereid, besluit zonder al te veel problemen zal kunnen worden uitgevoerd. De centrale actor en zijn directe adviseurs hebben zich immers, als het goed is, in de beleidsvoorbereidende fase vergewist van mogelijke tegenstand tegen het voorgenomen besluit en van andere eventuele blokkades, zodat daar bij de beleidsbepaling rekening mee is gehouden. Als het gerealiseerde beleid overeenkomt met datgene wat de beleidsbepaler ten tijde van het nemen van het centraal besluit voor ogen had, spreekt men in het kader van het fasenmodel over ‘goede besluitvorming’. Dergelijke besluitvorming draagt bij aan de gewenste legitimiteit van het beleid. Maar natuurlijk kan het ook zo zijn dat de verwachtingen van de beleidsbepaler – de centrale actor – achteraf niet, of in ieder geval niet in belangrijke mate, blijken uit te komen. Een beleidsevaluatie kan in dit opzicht voor de nodige helderheid zorgen. Er kan in dit kader van alles aan de hand zijn. Zo kan het zijn dat de beleidsvoorbereiding – door middel van een al dan niet expliciete beleidstheorie – mankementen blijkt te vertonen. Er zijn zaken over het hoofd gezien. De beleidsvoorbereiders en de beleidsbepalers hebben zich, achteraf gezien, te weinig ingeleefd in of onvoldoende rekening gehouden met de argumenten en de kracht van participerende opposenten tegen het voorgenomen beleid. Afhankelijk van de uitkomsten van de beleidsevaluatie kan de centrale actor besluiten tot het beëindigen van het beleid of tot het bijstellen daarvan, maar ook tot het ‘gewoon’ ongewijzigd voortzetten van het beleid. In de eerste twee gevallen begint de gehele beleidscyclus weer opnieuw. Al met al kan met dit beleidsproces veel tijd zijn gemoeid, soms zelfs vele jaren.

Nadere analyse van het fasenmodel

Het fasenmodel sluit in het algemeen goed aan op de ervaringen die in de praktijk-beleidswereld met beleid zijn en worden opgedaan. Dat beleid 'rationeel' moet worden voorbereid, bepaald én uitgevoerd zal in de praktijk-beleidswereld niet of nauwelijks op tegenspraak stuiten en lijkt welhaast vanzelf te spreken. De fasering van het beleidsproces, alsmede de aanduiding van een 'centraal besluit' en een 'centrale actor' is voor de meeste 'practitioners' in de praktijk-beleidswereld eveneens een bekend en ook herkenbaar gegeven. Maar evengoed zullen niet velen in de praktijk-beleidswereld zich er dagelijks van bewust zijn dat het denken in fasen in een beleidsproces in de bestuurskunde modelmatige relevantie heeft. Ik wees eerder al op het misverstand dat tussen bestuurskundigen en mensen uit de beleidspraktijk zou kunnen ontstaan over de definiëring van het begrip 'centrale actor', waarbij staatsrechtelijke en bestuurskundige interpretaties door elkaar worden gehaald.

Het wekt, gelet op het vorenstaande, geen bevreemding dat het fasenmodel in de praktijkbeleidswereld vaak wordt gezien als de standaard 'handleiding' voor een correct verloop van een beleidsproces: zó moet het, en niet anders! In dit verband wijst Teisman erop dat diverse bestuurskundige onderzoekers die werken met het fasenmodel zich ervan bewust zijn dat de sociale werkelijkheid van dit model afwijkt, maar dat zij het desondanks toch wenselijk achten besluitvorming te reconstrueren als zou deze verlopen in fasen. Soms stellen deze onderzoekers zelfs dat het wenselijk is besluitvorming volgens dit model te laten verlopen, aldus Teisman: 'Deze onderzoekers beschouwen het fasenmodel dus niet alleen als het ideaaltype waarmee de empirie kan worden bestudeerd, maar ook als het ideale type, waarvoor geldt dat besluitvorming ook beter verloopt wanneer zij het ideaaltype dichter benadert.'¹⁸⁸ In 2014 nam Hoogerwerf een soortgelijk standpunt in.¹⁸⁹ Overigens vinden we het begrip 'centrale actor' in zijn bijdrage in 2014 niet meer expliciet terug. Integendeel, met zoveel woorden geeft hij aan dat het aantal actoren in een beleidsproces rond een overheidsbeleid per beleid sterk kan variëren. Naar zijn oordeel is een beleidsproces bijna nooit een één-actor-proces en vrijwel altijd een multi-actor-proces.¹⁹⁰ Naar het voorkomt geeft Hoogerwerf daarmee aan, dat de aloude sterke fixatie op de centrale actor in het fasenmodel, bij nader inzien, moet worden gerelativeerd. De indeling in fasen – door Hoogerwerf in 2014 met 'deelprocessen' aangeduid – moet zijns inziens worden gezien als een 'hulpmiddel' voor het analyseren van beleid. Dat wil, zo vervolgt hij, niet zeggen dat de werkelijkheid ook altijd aan de gekozen begrippen beantwoordt. Verscheidene kenmerken van de actoren kunnen het verloop van de deelprocessen sterk beïnvloeden. Daartoe behoren zijns inziens de doelgerichtheid, de informatie, de macht en de taakverdeling en coördinatie van de actoren. Inzicht in deze essentiële kenmerken van de actoren kan volgens

¹⁸⁸ Geert Teisman, *De reconstructie van complexe besluitvorming*, in 'Publieke besluitvorming' (red. Paul 't Hart, Max Metselaar en Bertjan Verbeek), 's-Gravenhage 1995, blz. 36, onder verwijzing naar A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1982, blz. 66

¹⁸⁹ A. Hoogerwerf, *Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid*, t.a.p., blz. 68

¹⁹⁰ A. Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, t.a.p., blz. 20

Hoogerwerf een grote bijdrage leveren tot het verklaren van de inhoud, processen en effecten van een beleid.¹⁹¹

De rationele benadering in het klassieke fasenmodel heeft in de bestuurskundige literatuur kritiek ontmoet. Wanneer we ons beperken tot de Nederlandse bestuurskunde, kan onder andere worden gewezen op Koppenjan, die van oordeel is dat beleidsprocessen zich niet volgens rationele schema's ontwikkelen. Hij signaleert het bestaan van een kloof tussen de intenties van betrokkenen enerzijds en het verloop van interactieprocessen anderzijds. Goede beleidsmaatregelen kunnen tijdens de uitvoering op zodanige wijze worden toegepast, dat van de goede voornemens weinig overblijft. Omgekeerd kan het zo zijn dat de beleidsuitvoerders erin slagen de tekortkomingen van het beleid tijdens de uitvoering te corrigeren.¹⁹² Volgens Koppenjan zijn de fasen in het fasenmodel moeilijk in werkelijkheid te identificeren. Pogingen om deze conceptuele moeilijkheden op te lossen door het onderscheiden van tussenstappen compliceren het fasenmodel zijns inziens op een dusdanige manier dat het ten koste gaat van de bruikbaarheid van het model. Het fasenmodel gaat in de visie van Koppenjan uit van 'oorspronkelijke' problemen of probleemdefinities. Al gauw volgt dan de constatering dat deze op barrières stuiten en/of gedurende het proces worden aangepast. Het succes van beleidsvormingsprocessen dreigt daarmee te worden afgemeten aan de mate waarin specifieke eisen of probleemdefinities in beleid worden gehonoreerd. Koppenjan constateert dat het fasenmodel daardoor inspireert tot 'top-down-redeneringen': sommige waarden worden centraal gesteld, terwijl andere waarden worden verwaarloosd: 'Dergelijke vraagstellingen en beoordelingen gaan voorbij aan belangrijke kenmerken van complexe besluitvormingsprocessen. Bij deze processen zijn veelal verschillende individuen, groepen en organisaties betrokken, die maatschappelijke situaties op uiteenlopende wijze definiëren. In gevallen waarin er verschillende probleemdefinities en actoren in het spel zijn, is de relevante vraag niet zozeer waarom een specifieke probleemformulering niet wordt gehonoreerd. Veeleer gaat het erom hoe het spel rond de uiteenlopende probleemdefinities zich ontwikkelt, welke definities afvallen, welke gaan domineren en welke factoren en actoren daarbij een rol spelen.' Koppenjan concludeert dan ook dat het fasenmodel tekortschiet bij de beschrijving, verklaring en beoordeling van complexe beleidsprocessen. Er zijn factoren die het maken van een optimale keuze, waarvan in het rationele fasenmodel wordt uitgegaan, belemmeren. In de eerste plaats moeten de beleidsbepalers hun beslissingen vaak nemen op basis van beperkte informatie – zie in dit verband de eerder aangehaalde uitspraak van minister-president Mark Rutte tijdens de coronacrisis in 2020: 'We moeten honderd procent van de beslissingen nemen met vijftig procent van de kennis!'. Deze beperking is terug te voeren op de afwezigheid van gegevens en op de beperkte capaciteit van besluitvormers om informatie te verwerken. In de tweede plaats staat de afwezigheid van consensus over welke doelen en waarden moeten worden nagestreefd een rationeel verloop van beleidsprocessen in de weg. Bij belangrijke beslissingen zijn altijd verschillende

¹⁹¹ Hoogerwerf, *Beleid, processen en effecten*, t.a.p., blz. 20-21

¹⁹² J.F.M. Koppenjan, *Management van de beleidsvorming*, Den Haag 1993, blz. 12-13

waarden, doelstellingen en actoren betrokken. Dit perkt de bruikbaarheid van het rationele fasenmodel naar het oordeel van Koppenjan in.¹⁹³

In de vorige paragraaf zagen we dat ook Bovens, 't Hart en Van Twist erop wijzen dat vanuit de politieke benadering van beleid kritiek wordt geleverd op de rationele benadering van beleid, zoals die wordt gehanteerd in het fasenmodel. Vanuit de politieke benadering wordt erop gewezen dat er in de praktijk geen sprake is van een scherpe scheiding tussen de fasen van het model. De bestuurlijke werkelijkheid kenmerkt zich door een permanente, soms chaotische strijd. Er worden in de praktijk niet alleen oplossingen voor problemen gezocht, maar ook problemen voor oplossingen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een groepering om allerlei redenen voorstander is van een bepaald beleid, zonder dat aan dat voorgestane beleid een duidelijk, voor een ieder kenbaar, probleem ten grondslag ligt. De betreffende groepering doet er dan alles aan om een maatschappelijk probleem te vinden dat kan worden gebruikt om het eigen voorgestane beleid naar voren te schuiven. In de beleidspraktijk wordt de geordende wereld van het fasenmodel vaak op losse schroeven gezet. In crisissituaties, zoals bijvoorbeeld overstromingen of vliegtuigrampen, is er geen tijd voor een zorgvuldige beleidsvoorbereiding. Deze fase wordt dan overgeslagen. Crisisplannen blijken vaak niet goed aan te sluiten op de grillige werkelijkheid. Het komt ook voor dat vastgesteld beleid om allerlei redenen niet wordt uitgevoerd. Uitvoerende instanties nemen vaak tijdens de uitvoering van beleid op eigen initiatief beslissingen die het vastgestelde beleid een heel nieuwe wending geven. Compromisbesluiten kunnen praktisch onuitvoerbaar zijn.¹⁹⁴ Teisman ten slotte noemt als zwakte van het fasenmodel dat er in dat model 'uitzonderlijk veel aandacht' wordt besteed aan de vooronderstellingen van een beperkt aantal actoren, namelijk van degenen die beleid ontwerpen en vaststellen.¹⁹⁵

Deze kritiek wordt door de 'rationalisten' in de bestuurskunde wel erkend, maar niet gezien als doorslaggevende argumentatie tegen het gebruik van het fasenmodel. Zij wijzen vooral op de voordelen van het model. Het fasenmodel biedt goede mogelijkheden tot ordening van een beleidsproces. Men gaat op een logische wijze van fase naar fase. Idealiter geschiedt de overgang naar de volgende fase pas als de vorige fase op goede wijze is afgerond. Elke fase kan afzonderlijk door een bestuurskundige bril worden bestudeerd. Het fasenmodel kan vooral worden gehanteerd om het doen en laten van één specifieke actor te bestuderen, terwijl deze diverse stadia van strategieontwikkeling doorloopt. Het biedt mogelijkheden om de overwegingen van één van de actoren te doorgronden op basis waarvan deze actor een bepaalde beleidsintentie formuleert. Tevens geeft het fasenmodel inzicht in de manier waarop deze centrale actor andere actoren beïnvloedt en op zijn beurt zelf ook wordt beïnvloed door deze actoren.¹⁹⁶ De gebruikers van het fasenmodel houden vast aan het ideaal dat er in het beleidsproces bepaalde doeleinden zijn, waar de meest geschikte oplossingen bij moeten worden gezocht. De centrale actor oefent beslissende invloed uit

¹⁹³ Koppenjan, t.a.p., blz. 23-24

¹⁹⁴ Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 75-77

¹⁹⁵ Teisman, *De reconstructie van complexe besluitvorming*, t.a.p., blz. 37-38

¹⁹⁶ Teisman, *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, t.a.p., blz. 306-308

op de besluitvorming in het beleidsproces, waar ook andere actoren bij zijn betrokken.

Concluderende beschouwing

Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat het klassieke rationele fasenmodel in de loop van de tijd wat minder rigide wordt gepresenteerd. Weliswaar houden de rationalisten nog steeds vast aan hun focus op een centrale actor en een centraal besluit en aan de beschrijving van het beleidsproces in achtereenvolgende fasen, maar zij wijzen ook steeds meer op het belang van andere actoren in het beleidsproces en geven ook toe dat de praktijk soms een ander beeld, een andere werkelijkheid, kan opleveren en dat de scheiding tussen de fasen niet altijd scherp is te maken. Mijns inziens wordt door deze ontwikkeling beter aangesloten op de werkelijke gang van zaken in de praktijk-beleidswereld. De erkenning dat er feitelijk geen sprake is van een één-actor-proces, maar van een multi-actor-proces, komt tegemoet aan de ervaringen in de praktijk-beleidswereld dat er niet één allesbepalende centrale actor is. Vanuit staatsrechtelijk-juridisch perspectief is en blijft uitgangspunt dat er bij de overheid één politiek-bestuurlijke actor is die, formeel gesproken, uiteindelijk het beleid bepaalt en daarbij het 'algemeen belang' voor ogen heeft. Op gemeentelijk niveau is dat de gemeenteraad, in nauwe samenspraak met het college van burgemeester en wethouders. Maar in de praktijk-beleidswereld, zoals die door bestuurskundigen wordt geobserveerd, zien we dat het beleid, zoals dat uiteindelijk door de gemeenteraad en/of door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld, door deskundige beleids- en vakambtenaren wordt voorbereid en dat individuele portefeuillehouders in het college een belangrijke, soms zelfs doorslaggevende, rol kunnen vervullen in het beleidsproces. Zij worden op hun beurt lobbymatig beïnvloed door al dan niet georganiseerde belanghebbenden, binnen en buiten de overheidsorganisatie. Daarom is het, ook in het kader van de toepassing van het rationele fasenmodel, noodzakelijk tevens kennis te nemen van de standpunten en acties van de 'andere participanten' in het betreffende beleidsproces, zonder die participanten op hetzelfde niveau en met dezelfde intensiteit te bestuderen als ten aanzien van de 'centrale actor' het geval is. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, die tot een betrouwbaar beeld kunnen leiden. De ervaring in de gemeentelijke praktijk-beleidswereld leert dat in de officiële beleidsstukken en in de handelingen van de openbare vergaderingen van de gemeenteraad doorgaans veel is terug te vinden omtrent de opvattingen van andere participanten in het beleidsproces en het oordeel daarover vanuit het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Daarnaast kan kennis worden genomen van documenten die door deze andere participanten zijn geproduceerd. Ook leveren vraaggesprekken met deze participanten veel bruikbare informatie op. Maar het is natuurlijk wel zo dat al deze opvattingen, adviezen en dergelijke in het fasenmodel worden gerelateerd aan de besluitvorming binnen de gemeentelijke overheid. Anders gezegd: deze besluitvorming wordt ingekleurd en op waarde geschat, juist door de externe inbrengen en de wijze waarop het besluitvormend orgaan daarmee omgaat. Als er in de theorie-beleidswereld al een beeld zou bestaan dat in het rationele fasenmodel, waarin idealiter wordt gestreefd naar de enige juiste rationele oplossing voor een beleidsprobleem,

maatschappelijke tegenstellingen of politieke tegenstellingen onvoldoende aan bod komen of als het ware worden geneutraliseerd, dan klopt dat beeld, gezien vanuit de praktijk-beleidswereld, zeker niet. Daarbij is het van belang om op te merken dat in de politiek pure inhoudelijke rationaliteit niet bestaat. Politici en bestuurders handelen in de dagelijkse praktijk ook vaak op basis van emotie en politiek-bestuurlijke intuïtie, zeker als de beschikbare informatie op zichzelf niet voldoende is om een puur rationeel besluit te nemen of als gekozen moet worden tussen even (ir)rationele opties.

Als een bestuurskundige als Koppenjan stelt dat het fasenmodel tekort schiet bij de beschrijving, verklaring en beoordeling van complexe beleidsprocessen, kan daar tegenover worden gesteld dat een andere bestuurskundige als Teisman zich hierover in gematigder toon uitsprekt. Hij acht het fasenmodel zeker bruikbaar om complexe beleidsprocessen te reconstrueren, maar is van oordeel dat de andere modellen die in deze studie aan de orde komen – het *stromenmodel* en het *rondenmodel* – daarvoor eveneens bruikbaar zijn. De drie modellen zijn, zoals al eerder aangegeven, in zijn opinie alle drie, naast elkaar, bruikbaar. Sterker nog, in zijn visie is het, waar het gaat om de bestudering van complexe verschijnselen als politieke besluitvorming, juist aanbevelenswaardig deze verschijnselen van verschillende kanten te bezien.¹⁹⁷

2.6 Het stromenmodel

Hierboven zagen we dat verschillende bestuurskundigen kritiek hebben geuit op het fasenmodel. Voornaamste punt van kritiek is dat het model geen juiste weerspiegeling zou zijn van de bestuurlijke werkelijkheid: 'Beleidsprocessen lopen in de dagelijkse praktijk niet zo mooi en gladjes als in het fasenmodel wordt voorgesteld.' Maar ook wezen critici erop dat beleidsbepalers hun beslissingen vaak moeten nemen op grond van beperkte informatie en dat in de praktijk vaak geen consensus bestaat over welke beleidsdoelen zouden moeten nagestreefd. Beleidsbepalers moeten hun aandacht ook nog eens verdelen over tal van beleids-onderwerpen.¹⁹⁸ Verschillende critici hebben getracht door het ontwerpen van alternatieve modellen voor reconstructie van bestuurlijke besluitvormingsprocessen tegemoet te komen aan of een antwoord te geven op de bezwaren die tegen het rationele fasenmodel zijn geuit. In het kader van deze studie trekt het in de bestuurskundige literatuur veel besproken 'stromenmodel' de aandacht. Dit model is in 1972 ontwikkeld door de samenwerkende Amerikaanse wetenschappers Michael Cohen en James March en hun Noorse collega-wetenschapper Johan Olsen om beleidsprocessen binnen organisatorische eenheden, zoals bijvoorbeeld universiteiten, te kunnen analyseren en is bekend geworden onder de naam 'garbage can-model'. De al eerdergenoemde Amerikaanse wetenschapper John Kingdon heeft dit model later uitgewerkt in zijn eigen 'stromenmodel' om

¹⁹⁷ Teisman, *De reconstructie van complexe besluitvorming*, t.a.p., blz. 50 en 55; Teisman, *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, t.a.p., blz. 302 en 308-309

¹⁹⁸ Koppenjan, t.a.p., blz. 24

daarmee interorganisatorische beleidsprocessen, zoals bij de Amerikaanse federale overheid, te kunnen analyseren.

Het carbage can-model

In deze aanvullende studie wordt het stromenmodel van Kingdon centraal gesteld. Aangezien dit model voortkomt uit het garbage can-model van Cohen, March & Olsen is een korte bespreking van dat model hier op haar plaats. Zowel het 'garbage can-model' als het 'stromenmodel' passen in de politieke benadering van beleid, in welke benadering ervan uit wordt gegaan dat het doen en laten van het openbaar bestuur altijd onderwerp is van tegenstellingen tussen verschillende groepen in de maatschappij en binnen het bestuur zelf. In deze gedachtegang is geen sprake van rationele besluitvorming, waarin een oplossing wordt gezocht voor een zich aandienend maatschappelijk probleem, compleet met beleidsdoelstellingen en middelen om het beoogde beleidsdoel te bereiken. Cohen, March & Olsen stellen dat de beleidspraktijk anders in elkaar zit.¹⁹⁹ In hun onderzoek naar besluitvorming bij universiteiten kwalificeerden zij de universitaire organisaties als 'georganiseerde anarchieën'. In dat soort anarchieën worden beleidsvoorkeuren en beleidsdoelen van de betrokken personen vaak niet helder en precies geformuleerd, ook al omdat heldere beleidsvoorkeuren kunnen leiden tot conflicten met andere deelnemers in het proces. In georganiseerde anarchieën zijn mensen vooral gericht op hun eigen werk en op hun organisatie als geheel. Desondanks, zo stelden Cohen, March & Olsen vast, functioneren deze organisaties. Naar hun oordeel kennen dit soort organisaties vier gescheiden 'stromen': een problemenstroom, een oplossingenstroom, een participantenstroom en een keuzemomentenstroom. Deze stromen leiden ieder hun eigen leven, gelijktijdig en grotendeels onafhankelijk van de andere stromen.²⁰⁰

In de 'problemenstroom' vinden we de '(beleids)problemen' terug die door verschillende participanten kenbaar zijn gemaakt en die om een oplossing vragen. Die oplossing wordt er niet bij geleverd, maar moet door anderen worden bedacht. In de 'oplossingenstroom' vinden we 'oplossingen' – men zou in dit kader ook kunnen spreken van 'beleidswensen' of 'beleidsvoorkeuren' – die door participanten kenbaar zijn gemaakt. Aangezien bij een oplossing nu eenmaal een probleem hoort, gaan de bedenkers van oplossingen op zoek naar een probleem waarvoor hun oplossing dé oplossing is of zou moeten zijn. Natuurlijk moet het dan wel gaan om een probleem dat in de maatschappij of het politieke systeem als zodanig wordt herkend en relevant wordt gevonden. De derde stroom betreft alle personen die, al dan niet actief en intens, in een politiek systeem participeren. Zij bevinden zich in de zogenoemde 'participantenstroom'. Vervolgens is het de vraag hoe een bepaald onderwerp nu eigenlijk op de politiek-bestuurlijke agenda terecht komt. Volgens Cohen, March & Olsen geschiedt dat op bepaalde, niet vaak voorkomende momenten, door hen 'keuzemomenten' genoemd. Zo'n keuzemoment kan bijvoorbeeld een verkiezingsuitslag zijn, het aantreden van een nieuw bestuur of het zich voordoen van een ramp: 'never waste a good crisis'.

¹⁹⁹ Kingdon, t.a.p., blz. 84-86; zie ook Bekkers, t.a.p., blz. 66-67 en Koppenjan, t.a.p., blz. 24 e.v., Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 151 e.v.

²⁰⁰ Kingdon, t.a.p., blz. 84-85

Op een dergelijk keuzemoment – het zou ook een ‘momentum’ kunnen worden genoemd – komen de drie stromen samen en worden zij door participanten ‘gekoppeld’. Het gaat daarbij om gedreven participanten, die hun kans grijpen om een bepaalde oplossing te koppelen aan een bepaald probleem. Dat koppelen is op zich geen rationeel proces en ‘toeval’ speelt hier een belangrijke rol. Het hangt er maar vanaf welk erkend probleem op dat momentum beschikbaar is om te worden gekoppeld aan een eveneens erkende oplossing. Het keuzemoment wordt door Cohen, March & Olsen vergeleken met een ‘garbage can’, in het Nederlands: een vuilnis- of afvalbak. Op dat keuzemoment wordt gekeken wat er op dat moment ‘toevallig’ in de afvalbak aanwezig was aan erkende problemen en oplossingen. Voor de praktijk-beleidswereld is de term ‘garbage can’ wellicht niet vleiend te noemen, maar de verklaring voor het gebruik van deze term is daarin gelegen dat dit model ervan uitgaat dat gedurende enige tijd oplossingen worden bedacht zonder een bijpassend probleem. Dergelijke oplossingen worden dan terzijde geschoven of, met andere woorden, in de ‘afvalbak’ gestopt. Op het keuzemoment wordt, als er een erkend probleem is, in de afvalbak gekeken of er wellicht nog een passende, bruikbare oplossing in zit. Cohen, March & Olsen zien de achtereenvolgende keuzemomenten als een aparte, een vierde stroom. Het komt er in het garbage can-model dus op aan dat de juiste participanten op het juiste keuzemoment – het momentum – in de garbage can de juiste oplossing vinden voor het juiste probleem.

Koppenjan wijst erop dat Cohen, March & Olsen zelf de condities hebben aangegeven waaronder ‘afvalbakprocessen’ zich voordoen. In hun visie nemen besluitvormingsprocessen de vorm aan van afvalbakprocessen in situaties van grote ambiguïteit en onzekerheid. Deze situaties worden aangetroffen in ‘georganiseerde anarchieën’: organisaties waarbinnen onzekerheid bestaat over welke doelen moeten worden nagestreefd, waarbinnen vaste procedures om problemen aan te pakken ontbreken en waarbinnen niet vaststaat wie aan besluitvorming zal deelnemen. In andere omstandigheden gelden andere besluitvormingsmodellen. In omstandigheden waarin consensus bestaat over problemen en doelen, waarin procedures zijn gegeven en de kring van betrokkenen stabiel is, zijn rationele modellen meer op hun plaats.²⁰¹

Het stromenmodel van Kingdon

De Amerikaanse bestuurskundige John Kingdon voelde zich geïnspireerd door het garbage can-stromenmodel, maar achtte dat model niet zonder meer bruikbaar voor zijn onderzoek naar het functioneren van de Amerikaanse federale overheid. Die federale overheid kon volgens Kingdon ook wel als een ‘georganiseerde anarchie’ worden beschouwd, maar dan toch met meer nadruk op ‘georganiseerd’ dan op ‘anarchie’. Daarom werkte hij het garbage can-model verder uit in een eigen stromenmodel. Zelf spreekt hij over een ‘revised model’: een herzien model.²⁰² In zijn model gaat Kingdon eveneens uit van gescheiden stromen die op enig moment aan elkaar worden gekoppeld. Hij onderscheidt drie ‘processtromen’, achtereenvolgens de problemenstroom (‘problems’), de beleidsstroom

²⁰¹ Koppenjan, t.a.p. blz. 26-27

²⁰² Kingdon, t.a.p., blz. 86

(‘policies’) en de politieke stroom (‘politics’). Alle participanten in het beleidsproces kunnen in beginsel in elke processtroom worden betrokken. Kingdon: ‘Beleid is niet het uitsluitende vakgebied van analisten en politiek is niet het uitsluitende vakgebied van politici.’²⁰³

In de ‘problemenstroom’ worden (beleids)problemen herkend en erkend. In dit kader is het, aldus Kingdon, de vraag waarom een bepaalde set van problemen meer aandacht krijgt van de ‘officials’ dan een andere set van problemen. Dat kan komen door bepaalde ‘indicatoren’, dat wil zeggen metingen die worden gebruikt om de schaal en aard van problemen inzichtelijk te maken. Indicatoren kunnen bijvoorbeeld iets zeggen over de kosten van een bepaald programma. Ook kunnen ‘focusing events’, zoals een ramp of een crisis, maar ook een persoonlijke ervaring, de aandacht trekken naar een bepaalde situatie. Vervolgens kan die situatie een ‘probleem’ worden. De kans dat zo’n probleem hoger op de politiek-bestuurlijke agenda komt is groter als velen geloven dat er iets moet worden gedaan om die situatie te veranderen. Ten slotte kunnen officials leren van feedback over de werking van bestaande programma’s. Kingdon acht probleem-erkenning essentieel voor agendavorming. De kans dat een beleidsvoorstel of onderwerp stijgt op de agenda is veel groter als het probleem wordt erkend als een ‘belangrijk probleem’.²⁰⁴

In de ‘beleidsstroom’ worden de verschillende beleidsalternatieven geselecteerd. Kingdon spreekt van een ‘oersoep’ (‘policy primeval soup’) waarin allerlei verschillende en soms ook tegenstrijdige ideeën ronddrijven. De oorsprong van die ideeën kan toevallig zijn, de selectie echter niet. Beleidsalternatieven worden geselecteerd aan de hand van verschillende criteria. Het gaat dan bijvoorbeeld om technische haalbaarheid – is het idee daadwerkelijk uitvoerbaar? –, overeenstemming met de waarden van een bepaalde ‘beleidsgemeenschap’ rondom een bepaald idee (‘policy community’), anticipatie op mogelijke tegenwerking, het beschikbare budget, de publieke aanvaardbaarheid en de ontvankelijkheid van politici voor het idee. Aldus ontstaat een lijst van potentiële oplossingen voor een bepaald probleem.²⁰⁵ Beleidsgemeenschappen bestaan uit specialisten met gedetailleerde kennis en ‘technische’ ervaring. Zij concentreren zich op zaken als technische details, kosten-batenanalyses, verzamelen van gegevens, het houden van studies en het polijsten van voorstellen. Maar ook academici, belangengroepen en onderzoekers kunnen deel uitmaken van een beleidsgemeenschap.²⁰⁶

In de ‘politieke stroom’ vinden we elementen als ‘de nationale gemoedstoestand’ (‘national mood’), een grillige publieke opinie, verkiezingsresultaten, veranderingen in het bestuur, wijzigingen in het politieke landschap, en pressie-campagnes van belangengroepen.²⁰⁷ In de politieke stroom is, volgens Kingdon, onderhandelen, concessies doen en compromissen sluiten belangrijker dan overtuigen.²⁰⁸

²⁰³ Kingdon, t.a.p., blz. 197

²⁰⁴ Kingdon, t.a.p., blz. 197-198

²⁰⁵ Kingdon, t.a.p., blz. 200

²⁰⁶ Kingdon, t.a.p., blz. 87 en 228

²⁰⁷ Kingdon, t.a.p., blz. 87

²⁰⁸ Kingdon, t.a.p., blz. 199

'Politieke gemeenschappen' bestaan uit gekozen politici en hun directe omgeving. Zij 'verven met een brede kwast' en zijn in veel meer kwesties betrokken dan de beleidsmensen. Ze concentreren zich vooral op het winnen van verkiezingen, promoten van politieke partijen en het mobiliseren van steun voor hun ideeën.²⁰⁹

Wat betreft de participanten in het beleidsproces maakt Kingdon onderscheid tussen 'zichtbare' participanten en 'verborgen' participanten. Zichtbare participanten zijn deelnemers die veel aandacht krijgen van pers en publiek. Het gaat daarbij vooral om politici, politieke partijen en de media zelf. Verborgen participanten zijn vooral academische specialisten en carrière-ambtenaren. Volgens Kingdon beïnvloeden de zichtbare participanten vooral de agenda, terwijl de verborgen participanten de beleidsalternatieven beïnvloeden. Het is dus van belang dat participanten hun onderwerp zoveel mogelijk in het 'zichtbare cluster' krijgen. Als een onderwerp door het zichtbare cluster wordt genegeerd, zal het 'verdampen' ('damp').²¹⁰ In de visie van Kingdon kan elke participant en elke van de drie stromen optreden als 'drijfkracht' ('impetus') of als 'afremmer' ('constraint'). Een impetus duwt een onderwerp hoger op de agenda of zorgt ervoor dat een beleidsalternatief meer aandacht krijgt. Een constraint doet feitelijk het tegenovergestelde.²¹¹

Zoals gezegd gaat ook Kingdon uit van de koppeling van de drie stromen. Een dringend probleem vraagt aandacht en een beleidsvoorstel wordt gekoppeld aan het probleem als oplossing. Het kan ook zijn dat een gebeurtenis in de politieke stroom, zoals een verandering in het bestuur, vraagt om het inslaan van andere richtingen. Pleitbezorgers van een nieuw beleidsinitiatief maken niet alleen gebruik van politiek gunstige momenten, maar claimen ook dat hun voorstel een goede oplossing is voor een dringend probleem. Politieke 'makelaars', door Kingdon 'policy entrepreneurs' genoemd, spelen hierbij een belangrijke rol. Entrepreneurs die zich zorgen maken over een bepaald probleem zoeken in de beleidsstroom naar oplossingen die aan dat probleem kunnen worden gekoppeld. Vervolgens proberen zij voordeel te halen uit de politieke ontvankelijkheid die op een zeker moment ontstaat om hun pakket van probleem en oplossing te pushen.²¹² Wie zijn die politieke makelaars? Bovens, 't Hart, Van Twist omschrijven policy entrepreneurs als 'gedreven vernieuwers die er met een maximum aan politieke handigheid in slagen om de wensen en verlangens van beleidsvragers en beleidsaanbieders af te stemmen op degenen die uiteindelijk moeten beslissen.'²¹³ Volgens Kingdon kunnen dat allerlei types zijn, zoals verkozen 'officials', carrière-ambtenaren, lobbyisten, academici, maar ook journalisten. Het gaat dus om participanten in het politieke systeem. Ze houden zich op volhardende wijze met allerlei zaken bezig. Ze proberen intensief en indringend problemen die zij belangrijk vinden te poneren. Ze proberen met kracht hun favoriete beleidsvoorstel te pushen, bijvoorbeeld door daarover te publiceren of veel daarover te praten

²⁰⁹ Kingdon, t.a.p., blz. 228

²¹⁰ Kingdon, t.a.p., blz. 199

²¹¹ Kingdon, t.a.p., blz. 197

²¹² Kingdon, t.a.p., blz. 202

²¹³ Bovens, 't Hart, Van Twist, t.a.p., blz. 151-152

met belangrijke en minder belangrijke mensen en ze laten proefballonnen op. En als het tijd is voor een koppeling van de stromen zorgen zij ervoor dat hun probleem én de oplossing klaarliggen voor besluitvorming. Onnodig te zeggen dat deze entrepreneurs niet uitsluitend handelen vanuit een altruïstische houding. Hun eigenbelang speelt wel degelijk een belangrijke rol.²¹⁴

Kingdon heeft, net als Cohen, March & Olsen, veel aandacht voor het moment van koppeling van de drie stromen. Maar in plaats van een 'garbage can' introduceert hij voor het koppelingsmoment de term 'policy window', oftewel 'beleidsraam'.²¹⁵ Beleidsramen zijn, aldus Kingdon, meestal gesloten, maar soms staan ze open. Een open beleidsraam is een gelegenheid voor pleitbezorgers ('advocates') om hun favoriete oplossing erdoor te drukken of om met kracht aandacht te trekken voor hun bijzondere problemen. Pleitbezorgers in en rond het bestuur houden hun voorstellen en hun problemen bij de hand, wachtend op het moment dat een dergelijke gelegenheid zich voordoet. Policy windows worden geopend door gebeurtenissen die zich hetzij in de problemenstroom hetzij in de politieke stroom voordoen. Er zijn dus 'problemen ramen' en 'politieke ramen'. Er kan in de problemenstroom een nieuw probleem verschijnen, wat de gelegenheid biedt er een oplossing aan te koppelen. De ingrijpende coronacrisis in 2020 zou een voorbeeld kunnen zijn van zulk een 'nieuw probleem'. In de politieke stroom kan bijvoorbeeld sprake zijn van wisseling van de politieke macht, een kabinetsformatie, een veranderende publieke opinie of een heftige lobby. Dit biedt dan gelegenheid om een aantal 'gereedliggende' problemen en oplossingen naar de voorgrond te pushen. Soms openen policy windows tamelijk voorspelbaar, zoals bij de vernieuwing van wetgeving, maar soms openen beleidsramen ook tamelijk onvoorspelbaar, zoals bij gelegenheid van een ramp of een verrassende verkiezingsuitslag. Voorspelbaar of onvoorspelbaar, 'open policy windows' zijn klein en schaars, aldus Kingdon. Gelegenheden komen en gaan ook weer voorbij. Beleidsramen staan niet langdurig open. Als een kans is gemist, moet een andere kans worden afgewacht.²¹⁶ Als er beleidsramen opengaan, verschijnen de policy entrepreneurs ten tonele. Ze hebben hun favoriete voorstellen of hun bijzondere problemen 'op orde' en pushen die op het politiek gunstigste moment. In het kader van het najagen van hun eigen doelen oefenen zij hun makelaarsfunctie uit door het koppelen van oplossingen aan problemen, problemen aan politieke krachten en politieke krachten aan voorstellen. Het samengaan van de drie gescheiden stromen hangt dus sterk af van het verschijnen van de juiste policy entrepreneur op het juiste moment, of, zoals Kingdon het beeldend verwoordt: 'Policy entrepreneurs are like surfers, waiting for the big wave'.²¹⁷ Het voorgaande wil niet zeggen dat alle policy entrepreneurs bovenmenselijk intelligent zijn. Dat hoeft volgens Kingdon zeker niet altijd het geval te zijn. Entrepreneurs zijn

²¹⁴ Kingdon, t.a.p., blz. 204-205

²¹⁵ Koppenjan, t.a.p., blz. 34, legt uit waar de term 'policy window' vandaan komt. Hij stelt dat Kingdon de term 'policy window' heeft ontleend aan de ruimtevaart. Om een satelliet bepaalde interplanetaire doelen te laten bereiken moet er sprake zijn van een specifieke constellatie van hemellichamen die zich slechts gedurende een korte periode voordoet. Terugrekenend naar het moment van lancering is slechts gedurende een beperkte periode lancering van een raket mogelijk. Zo'n periode wordt een 'lanceerraam' genoemd.

²¹⁶ Kingdon, t.a.p., blz. 203-204

²¹⁷ Kingdon, t.a.p., blz. 165, 205 en 225

voortdurend bezig met het koppelen van problemen en oplossingen en kunnen soms gewoon geluk hebben dat een policy window opeens opengaat, waardoor zij hun probleem-oplossing-pakket op het juiste politieke moment kunnen pushen.²¹⁸ Koppenjan wijst in dit verband nog op het bestaan van zogenoemde 'anti-entrepreneurs'. Niet alle entrepreneurs hebben immers dezelfde belangen. Die belangen kunnen zelfs tegengesteld zijn. Entrepreneurs kunnen dus ook bezig zijn met het blokkeren van de totstandkoming van beleid: anti-entrepreneurs!²¹⁹

Kritiek op het stromenmodel

Kingdon presenteerde zijn versie van het stromenmodel in 1984. Dertig jaar later, in 2014, constateert hij, na een aantal nieuwe casestudies te hebben gedaan, dat zijn model heden ten dage nog steeds nuttig is om beleidsvorming te begrijpen: 'Onze concepten werken nog steeds om ons te helpen om gebeurtenissen te begrijpen en uit te leggen. Dus het lijkt erop dat we een echt bruikbare algemene theorie hebben van agendavorming, selectie van beleidsalternatieven ('alternative specification') en beleid maken.²²⁰ Maar intussen was ook kritiek geuit op het gedachtegoed van Kingdon. In de 2014-versie van zijn boek gaat hij daarop in. Hij maakt melding van verwijten dat de door hem genoemde drie processen – problems, policies en politics – in essentie willekeurig ('random') zijn, dat de gescheiden stromen toevallig met elkaar worden verbonden en dat de resultaten louter door dom geluk tot stand komen. Kingdon antwoordt dat deze kritiek een miskennis is van de wijze waarop processen daadwerkelijk verlopen en dat hij er wel degelijk op heeft gewezen dat in het proces tamelijk veel structuur aanwezig is. In zijn model, zo betoogt hij, worden de drie processen niet geportretteerd als in essentie toevallig en willekeurig. Noch de dynamiek in elke stroom, noch de verbinding tussen de stromen is in essentie toevallig of willekeurig: 'Everything cannot be connected with everything else'. In Kingdon's visie is het stromenmodel gestructureerd als de manier waarop een rivier stroomt. Gewoonlijk beperken de rivieroever de beweging van de stroom. Daarom is het stromenmodel een model met structuur. Maar wel een onbekende en onorthodoxe soort structuur, net als het 'garbage can-model'.²²¹

'Agendavorming' wordt door Kingdon een enigszins onvoorspelbaar proces genoemd, gebaseerd op waarschijnlijkheden. Verrassingen blijven mogelijk. De ontwikkeling van beleidsvoorstellen die in de 'oersoep' kunnen worden gevonden, geschiedt doorgaans op evolutionaire wijze ('gradualistic evolution'). Maar de agendavorming geschiedt soms minder geleidelijk. Soms treden plotseling ingrijpende veranderingen op, waardoor zelfs insiders met kennis van zaken worden verrast. Onder verwijzing naar Frank Baumgartner en Bryan Jones noemt Kingdon dit verschijnsel 'onderbroken evenwicht' ('punctuated equilibrium'). Hij concludeert dat in zijn stromenmodel de agenda plotseling en niet incrementeel verandert, wat lijkt op punctuated equilibrium, terwijl de beleidsalternatieven meer

²¹⁸ Kingdon, t.a.p., blz. 183

²¹⁹ Koppenjan, t.a.p., blz. 37

²²⁰ Vgl. Herweijer (2014, 106-107) noemt 'een voorstel selecteren' een onderdeel van de beleidsbepaling, naast 'overeenstemming bereiken met andere gezagsdragers'.

²²¹ Kingdon, t.a.p., blz. 221-223

geleidelijk worden ontwikkeld, een meer Darwiniaans concept van evolutie.²²² Ten slotte geeft Kingdon toe dat de drie onafhankelijke stromen niet altijd samen komen als er sprake is van een openstaand 'policy window'. Soms kan die samenkomst ook op andere tijden geschieden, bijvoorbeeld wanneer policy entrepreneurs, die bezig zijn met het ontwikkelen van voorstellen, anticiperen op politieke beperkingen of wanneer politici, die bezig zijn met verkiezingscampagne-thema's, daarover advies vragen van beleidsspecialisten. Kingdon spreekt in verband van 'losjes gekoppeld' ('loosely coupled').²²³

In de Nederlandse bestuurskunde hebben Koppenjan en Bekkers kritische kanttekeningen geplaatst bij het garbage can-model annex het stromenmodel. Koppenjan opponeert in 1993 vooral tegen het garbage can-stromenmodel van Cohen, March & Olsen. Dat model, zo merkt hij op, wordt wel gezien als een 'extreme uitwas' van de kritiek op het rationale beleidsmodel: 'De bijdrage van dit model aan verklaringen omtrent het verloop van beleidsprocessen en pogingen de kwaliteit van die processen te verbeteren wordt daarom vaak minimaal geacht.' Zijn kritiekpunten ten aanzien van het garbage can-stromenmodel gelden, naar moet worden aangenomen, ook het stromenmodel van Kingdon, waarop hij slechts zijdelings ingaat. Zo wijst hij erop dat het stromenmodel niet moet worden gezien als een alomvattende benadering van beleidsprocessen. Het model beoogt niet andere reconstructiemodellen te vervangen: 'Het model is een aanvulling op andere modellen en komt er niet voor in de plaats.' Volgens Koppenjan verklaart het stromenmodel alleen onder welke omstandigheden beleid wél is gerealiseerd: 'Verklaard hoeft dus níét te worden waardoor beleid níét tot stand komt.' Ten slotte noemt hij als kritiekpunt de hoge mate van abstractie en de vaagheid van de gehanteerde concepten. Dit alles wil niet zeggen dat het stromenmodel niet bruikbaar zou zijn. Koppenjan acht het stromenmodel – door hem betiteld als 'een krachtige formulering van de theoretische en praktische problemen die bij complexe beleidsprocessen spelen' – een geschikt uitgangspunt voor de bestudering van de aard, de oorzaken en de gevolgen van complexe beleidsprocessen, mits de daarin gebruikte concepten worden uitgewerkt en gepreciseerd.²²⁴

Ook Bekkers stelt dat het stromenmodel níét aangeeft waarom beleid níét tot stand komt. Net als Koppenjan is Bekkers van oordeel dat het ene model niet beter is dan het andere en dat de modellen elkaar aanvullen. Welk model het best kan worden gebruikt, hangt af van de casus. De factor 'toeval' in het stromenmodel ontkent volgens Bekkers dat ook agendavorming door bepaalde regels, gegroeide praktijken en conventies wordt geleid. In dit kader acht hij het van belang dat ook wordt gekeken naar de 'institutionele agenda', dat wil zeggen hoe de agendavorming tot stand komt binnen geïnstitutionaliseerde praktijken, hoe de politieke aandacht binnen deze praktijken wordt verdeeld en naar de beleidsdynamiek die hierdoor ontstaat. Hierdoor wordt zijns inziens het thema van agendavorming verbreed tot het thema van beleidsverandering en beleidsleren. Het stromenmodel gaat, aldus Bekkers, uit van een relatief open systeem van

²²² Kingdon, t.a.p., blz. 226-227

²²³ Kingdon, t.a.p., blz. 229

²²⁴ Koppenjan, t.a.p. blz. 26-31 en 44

agendavorming. Maar agendavorming kan ook plaatsvinden volgens de interne logica van de bureaucratie en de belangen en waarden die de dominante coalities binnen de bureaucratie hebben. Tenslotte is Bekkers van oordeel dat het koppelingsproces van problemen en oplossingen en vice versa ook kan worden gezien als een proces van wederzijdse aanpassing, dat onder een bepaald politiek en maatschappelijk gesternte als wenselijk wordt ervaren. Dit hoeft niet altijd tot 'revolutionaire' veranderingen te leiden, een opvatting die, zo stelt Bekkers, toch vaak wordt geassocieerd met het policy window-model. Ook het tegendeel kan waar zijn. De koppeling die wordt aangebracht kan ook voortvloeien uit de wens van actoren om door middel van wederzijdse aanpassing tot bevredigende en incrementele oplossingen te komen. Ook Bekkers wijst er met zoveel woorden op dat het stromenmodel geen alomvattende benadering van beleidsprocessen inhoudt. Nadat een onderwerp zich heeft weten te nestelen op de politieke agenda en politici het de moeite waard vinden om hieraan aandacht te besteden, moet een volgende stap moet worden gezet. Die stap is: het ontwikkelen van beleid, dat vervolgens onderwerp is van politieke besluitvorming, waardoor een beleidsprogramma politiek wordt bekrachtigd.²²⁵

Concluderende beschouwing

Uit het voorgaande mag de conclusie worden getrokken dat het stromenmodel en het fasenmodel uitgaan van heel verschillende concepties van besluitvorming. Het fasenmodel past in de rationele benadering van beleid, terwijl het stromenmodel de politieke benadering van beleid in zich heeft. In het fasenmodel staat de volgtijdelijkheid van de verschillende fasen in een beleidsproces voorop. In het stromenmodel is dat niet aan de orde, maar wordt het beleidsproces beschouwd als een samenstel van verschillende 'stromen' – de problemenstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom – die op enig moment aan elkaar worden 'gekoppeld', waardoor beleid of verandering van beleid ontstaat. Het fasenmodel omvat de gehele beleidscyclus, terwijl het stromenmodel vooral lijkt te zien op de 'fase' van de agendavorming. In het stromenmodel kan een besluit om een beleid in te voeren pas worden genomen als aan drie voorwaarden is voldaan: er is een erkend probleem, er is een beleidsmatige oplossing voor dat probleem, én er bestaat politieke steun voor die oplossing.²²⁶ Het is in het stromenmodel echter geen *conditio sine qua non* dat de problemen waarvoor oplossingen worden aangedragen vóór die tijd door iedereen als zodanig werden herkend en erkend. Het kan immers zijn dat mensen zich onvoldoende bewust waren van een probleem waarvoor een oplossing wordt geboden.

Dat het stromenmodel vooral ziet op de 'fase' van agendavorming, wordt door Kingdon met zoveel woorden bevestigd. In zijn visie heeft het stromenmodel betrekking op 'agenda setting' (agendavorming) en op 'alternative specification' (de keuze van beleidsalternatieven). Het model gaat, naar zijn zeggen, níét over de wijze waarop de politieke beleidsbepalers hun finale beslissingen nemen. In plaats daarvan wil het model doen begrijpen waarom de verschillende participanten in het proces bezig zijn met bepaalde issues, terwijl ze andere issues

²²⁵ Bekkers, t.a.p., blz. 147-148

²²⁶ Akkerman, Resodihardjo, De Vries, t.a.p., blz. 58

veronachtzamen.²²⁷ Anders dan het rationele fasenmodel heeft het stromenmodel dus geen betrekking op de volledige beleidscyclus, waaronder naast de agendavorming en de beleidsvoorbereiding tevens worden begrepen de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Maar met behulp van het stromenmodel kan de belangrijke fase van agendavorming en beleidsvoorbereiding, waarmee elk beleid een aanvang neemt, vanuit een ander perspectief dan vanuit het fasenmodel worden bekeken, wat een verrijking van inzicht zou kunnen opleveren.

Tot welke andere inzichten zou het gebruik van het stromenmodel kunnen leiden? Ongetwijfeld kan met behulp van dit model een goed beeld worden verkregen van de variëteit aan problemen, oplossingen en participanten in het beleidsproces. Ook kan met behulp van het stromenmodel goed in kaart worden gebracht op welke wijze en op welke momenten problemen, oplossingen en participanten met elkaar in verband worden gebracht en samenkomen, georganiseerd of 'bij toeval'. Door middel van toepassing van het stromenmodel kan mogelijk tevens worden gezien of de aangedragen problemen en oplossingen in kwalitatief opzicht al dan niet goed onderbouwd zijn. Daarbij kan het interessant zijn te onderzoeken hoe oplossingen in het stromenmodel worden aangedragen, vooral op zichzelf staand of toch in relatie met een reeds eerder geponeerd probleem.

In het stromenmodel, dat past in de politieke benadering van beleid, is vooral het 'draagvlak' voor een te nemen besluit belangrijk. Dat dat draagvlak op enig moment ontstaat kan een kwestie van toeval zijn. Teisman formuleert het aldus: "Vanuit het stromenmodel zal vaak worden geconstateerd dat écht belangrijke veranderingen zijn voortgekomen uit koppelmomenten en keuzen die helemaal niet zo goed onderbouwd waren, maar die toevallig wel alle in dezelfde richting gingen."²²⁸ In dezelfde lijn stellen Akkerman, Resodihardjo en De Vries dat de kern van het stromenmodel als verklaringsmodel is, dat de keuze voor een beleidsalternatief in de praktijk geen gevolg is van de geschatte effectiviteit en doelmatigheid van het beleid, maar vooral afhankelijk is van de mate waarin de oplossing – het genoemde beleidsalternatief – kan worden gekoppeld aan de meest problematisch geachte situatie en het dominante politieke klimaat van dat moment.²²⁹ Dit draagt evenwel het risico in zich dat besluiten die op een koppelmoment – wanneer het 'policy window' open staat – worden genomen, later in het beleidsproces toch als minder gelukkig of zelfs als onuitvoerbaar worden beschouwd. Dit valt echter buiten de reikwijdte van het stromenmodel.

Het stromenmodel van Kingdon en het daaraan voorafgaande carbage can-stromenmodel van Cohen, March & Olsen komen voort uit onderzoeken naar besluitvormingssituaties bij Amerikaanse universiteiten en bij de Amerikaanse federale overheid. Eerder zagen wij al dat het garbage can-model met zijn 'georganiseerde anarchieën' in de bestuurskunde als een 'extreme uitwas' is gekwalificeerd. In vergelijking hiermee lijkt het stromenmodel van Kingdon minder extreem te zijn. Wat hier ook van zij, in de bestuurskunde heerst de opvatting dat in ieder

²²⁷ Kingdon, t.a.p., blz. 196

²²⁸ Teisman 1995, t.a.p., blz. 53

²²⁹ Akkerman, Resodihardjo en De Vries, t.a.p., blz. 57

geval het stromenmodel van Kingdon, als aanvullend model, geschikt is om complexe besluitvormingsprocessen te reconstrueren. De vraag is echter of dat ook mogelijk is binnen de politieke constellatie waarbinnen publieke besluitvorming in Nederland, met zijn op het sluiten van politieke compromissen gerichte multi-partijen systeem, plaatsvindt. Deze politieke constellatie wijkt nogal af van die in de Verenigde Staten, waar in hoofdzaak sprake is van een tweepartijensysteem, waarbinnen het vinden van een politieke meerderheid doorgaans gemakkelijker lijkt te zijn dan Nederland. In dit verband wordt wel eens gezegd dat het overheidsbeleid in Nederland zich, mede onder invloed van ons politieke systeem, evolutionair ontwikkelt en niet revolutionair. Dit roept de vraag op of in een dergelijke politieke constellatie wel zoveel ruimte is voor onverwachte politieke wendingen, grote verrassingen, radicale beleidsveranderingen en op onvoorspelbare tijden opengaande policy windows, als bedoeld in het stromenmodel. Een reconstructie en analyse op basis van het stromenmodel kan hier inzicht in bieden.

Het stromenmodel van Kingdon gaat, zoals we hebben gezien, uit van drie gescheiden stromen die op enig moment aan elkaar worden gekoppeld. Volgens Kingdon kunnen alle participanten in het beleidsproces in beginsel in elke processtroom worden betrokken. Dit roept, vooral gezien vanuit de onderhavige Rotterdamse casus, de vraag op hoe scherp de grenzen tussen de drie stromen in het stromenmodel kunnen en moeten worden getrokken. Bijvoorbeeld komt het idee dat bepaalde participanten in de problemenstroom actief zijn met het formuleren van een probleem zonder zich bezig te houden met een mogelijke oplossing voor dat probleem, terwijl diezelfde participanten tegelijkertijd in de beleidsstroom actief zijn met het formuleren van een oplossing zonder een relatie te leggen met een probleem waarvoor hun oplossing de beste oplossing zou moeten zijn, vanuit de praktijk-beleidswereld gezien nogal wonderlijk en zelfs onwerkelijk over. De vraag hoe scherp de grenzen tussen de drie stromen in de praktijk van de Rotterdamse casus zijn zal in het kader van dit onderzoek nader aan de orde komen.

2.7 Het rondenmodel

Als een, om de woorden van Bekkers te gebruiken, 'interessante amendering van het stromenmodel' introduceerde de bestuurskundige Geert Teisman begin jaren negentig van de vorige eeuw het zogenoemde 'rondenmodel'.²³⁰ Zelf typeerde Teisman zijn rondenmodel als een combinatie van het fasenmodel en het stromenmodel.

²³⁰ Bekkers, t.a.p., blz. 208-209; Teisman vergelijkt zijn rondenmodel met het fasenmodel en met het stromenmodel in: *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden*, in 'Publieke besluitvorming' (red. Paul 't Hart, Max Metselaar en Bertjan Verbeek), 's-Gravenhage 1995, blz. 33-56, alsmede in: *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*, in 'Handboek Beleidswetenschap' (red. Tineke Abma en Roel in 't Veld), Amsterdam 2001

Het rondenmodel

De uiteenzettingen van Teisman over het rondenmodel volgend, komt dat model op het volgende neer. 'Beleid' wordt in het rondenmodel gedefinieerd als: 'een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren'. Dat levert een opvallend verschil op met het rationele fasenmodel. In dat model – waarin eveneens wordt aanvaard dat diverse actoren zich met beleidsprocessen bemoeien – wordt immers gefocust op één centrale actor, alsmede op één centraal besluit, dat wordt genomen door deze centrale actor. De centrale actor wordt in het fasenmodel geacht te functioneren als 'beleidsbepaler'. Een cruciaal verschil tussen het rondenmodel en het stromenmodel is, dat in het rondenmodel wordt verondersteld dat 'oplossingen' en 'problemen' pas relevant zijn, indien zij door een participant in het beleidsproces naar voren worden gebracht. In het rondenmodel wordt de aandacht daarom verdeeld over alle participanten in het beleidsproces. Iedere participant hanteert in het proces zijn eigen probleemdefinities en daarbij passende oplossingen en neemt zijn eigen beslissingen. Er is in het rondenmodel niet één machtscentrum. Het feit dat uiteindelijke beslissingen in het beleidsproces bij de overheid worden genomen door bijvoorbeeld de gemeenteraad of het parlement, doet daar niet aan af. Een ander belangrijk verschil tussen het rondenmodel enerzijds en het fasenmodel en het stromenmodel anderzijds is, dat het in het rondenmodel onwaarschijnlijk wordt geacht dat beleidsdoelen en/of oplossingen op één moment worden gefixeerd. In het fasenmodel is dat het moment waarop het centrale besluit wordt genomen. In het stromenmodel is dat het moment, waarop de drie 'stromen' aan elkaar worden gekoppeld ten tijde van het openstaan van een 'policy window'. In het rondenmodel echter wordt aangenomen dat beleid niet op enig moment wordt vastgesteld, maar tot ontwikkeling komt en, in zekere zin, in ontwikkeling blijft. Het rondenmodel gaat ervan uit dat vele 'beleidsbepalers' in de besluitvorming participeren en dat diverse actoren vele beslissingen nemen, die juist in hun onderlinge samenhang en wisselwerking de uitkomst van de besluitvorming bepalen. Daarom wordt in het rondenmodel aandacht besteed aan de strategieën van de betrokken actoren – dat wil zeggen hun reeks van beslissingen –, aan de ontwikkeling van de reeks van beslissingen onder invloed van interacties met andere actoren en aan de wijze waarop de interactie leidt tot beleid.

Om enige ordening aan te brengen in het beleidsproces combineert Teisman, zoals gezegd, het fasenmodel met het rondenmodel. Het beleidsproces wordt opgedeeld in opeenvolgende 'beslissingen'. Alle betrokken actoren die over hetzelfde beleidsthema gaan, worden onderdeel gemaakt van de reconstructie van het beleidsproces. Vervolgens wordt gepoogd de meest 'cruciale beslissingen' in het beleidsproces te detecteren. Tussen twee cruciale beslissingen voltrekt zich in de gedachtegang van Teisman een 'ronde van beleidsontwikkeling', door hem een 'beleidsronde' genoemd. Het rondenmodel ontleent hieraan zijn naam. In feite zou dus ook van het 'beleidsrondenmodel' kunnen worden gesproken. De activiteiten van de verschillende participanten in een dergelijke beleidsronde kunnen, aldus Teisman, door deze participanten verschillend worden beleefd. De ene participant kan zijn activiteiten typeren als 'beleidsuitvoering', terwijl een andere participant zijn activiteiten omschrijft als 'beleidsvoorbereiding' of

‘beleidsbepaling’. Dit verschil in beleving heeft zijns inziens ook te maken met het feit dat in veel beleidsprocessen actoren zijn betrokken enkel en alleen omdat zij over de ‘middelen’ beschikken die in dat proces onmisbaar worden geacht. Als zo’n actor bij het beleidsproces wordt betrokken, zal deze beginnen met de vraag welk beleidsdoel hij kan koppelen aan de door hem in te brengen middelen. Voor hem start dan zijn eigen ‘beleidsvormingsproces’. De resultaten van het betreffende beleidsproces worden in het rondemodel bepaald door de interactie tussen de participanten. Het rondemodel verschaft inzicht in de interacties tussen actoren en hun strategieën, die in beleid resulteren. Voor de goede orde zij hier nogmaals aangegeven dat de tijdsperiodes – de beleidsronden – in het rondemodel ten principale verschillen van de tijdsperiodes in het fasenmodel. In het fasenmodel duiden de tijdsperiodes de fasen in het beleidsproces aan: beleids-agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en dergelijke. De periodisering in het rondemodel kan worden gezien als een alternatief voor het fasenmodel.²³¹ In de visie van Teisman hoeft besluitvorming niet per se in één beleidsronde gestalte te krijgen. Langdurige besluitvormingsprocessen zijn niet per definitie slecht. Juist door de opeenvolging van beleidsronden kan soms een betere beslissing tot stand komen.

Het is niet zo dat in het rondemodel alle actoren of participanten even belangrijk zijn. Teisman spreekt in dit verband van ‘centrale spelers’ en andere actoren. Het is zijns inziens zelfs zo dat de centrale spelers niet per se op de hoogte hoeven te zijn van het bestaan van andere actoren, wier beslissingen van grote invloed kunnen zijn op het resultaat: ‘Beslissingen kunnen interfereren, ook als de verschillende besluitvormers niet met elkaar communiceren.’ Zoals gezegd wordt in het rondemodel het beleid niet vastgesteld door een centrale actor, zoals in het fasenmodel, maar resulteert het beleid uit de voortgaande interactie in de verschillende beleidsronden. Ook maakt het rondemodel geen indeling in aparte stromen voor problemen, beleid en participanten, zoals in het stromenmodel. De reden daarvan is, aldus Teisman, dat een ‘oplossing’ voor een bepaalde participant tegelijkertijd een ‘probleem’ kan zijn voor een andere participant en andersom. In plaats hiervan kent het rondemodel een indeling in aparte reeksen beslissingen van verschillende actoren. In hun beslissingen spreken de actoren of participanten zich veeleer gelijktijdig uit over een probleem en een bijpassende oplossingsrichting.

Voor Teisman is in het rondemodel sprake van ‘goede besluitvorming’ als de beslissingen van de verschillende actoren zó op elkaar zijn betrokken, dat het resultaat ‘bevredigend’ is. De uitkomst van besluitvorming wordt in het rondemodel niet verklaard vanuit het besluit van één bepaalde actor – in het fasenmodel de ‘centrale actor’ –, maar als het ‘min of meer toevallige samenspel en product van een reeks beslissingen, genomen door verschillende partijen’. Teisman: ‘Onderzoekers die het rondemodel hanteren zullen zich ook richten op de reconstructie van de percepties van participanten en zullen zich vervolgens afvragen óf en hoé zij erin zijn geslaagd hun percepties dusdanig met elkaar in overeenstemming te brengen, dat zij bereid zijn een gezamenlijke oplossingsrichting

²³¹ Koppenjan, t.a.p., blz. 39

te ondersteunen.²³² Aldus begrepen past het rondenmodel meer in de politieke benadering van beleid dan in de rationele benadering van beleid.

Kritiek op het rondenmodel

Voor zover in deze studie is nagegaan wordt in de bestuurskundige literatuur aan het rondenmodel veel minder aandacht besteed dan aan het rationele fasenmodel en het stromenmodel. In het boek *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (red. Hoogerwerf en Herweijer) uit 2014 wordt het rondenmodel zelfs helemaal niet genoemd. Hetzelfde geldt voor het uit 2012 daterende boek *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek* van Bovens, 't Hart, en Van Twist, waarin evenmin iets te lezen valt over het rondenmodel. Betekent dit dat het rondenmodel in de bestuurskunde inmiddels heeft afgedaan? Het gaat te ver om deze conclusie nu al te trekken. In deze studie zal het rondenmodel worden gehanteerd als één van de drie bestuurskundige modellen om het besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam te reconstrueren en te analyseren. We zullen zien tot welke conclusies dit zal leiden.

Concluderende beschouwing

Teisman zelf heeft het rondenmodel, evenals het stromenmodel, gekwalificeerd als een 'aanvullend model' ten opzichte van het fasenmodel. In zijn bijdragen over dit onderwerp pleitte hij ervoor complexe besluitvormingsprocessen bij de overheid met behulp van alle drie de modellen – tegelijkertijd – te reconstrueren en te analyseren, om zo het te bestuderen besluitvormingsproces vanuit verschillende invalshoeken te kunnen benaderen. Naar zijn oordeel zou het rondenmodel vooral moeten worden gehanteerd in de volgende uitgangssituatie: (a) als er sprake is van een complex geheel van ondoorzichtige en nauw met elkaar verweven ontwikkelingen, (b) als er sprake is van een gebrek aan eenduidige visie op wat de belangrijkste maatschappelijke problemen zijn en ten slotte (c) als de oplossing van deze ambigue problemen – problemen die voor meerderlei uitleg vatbaar zijn – pas in zicht komt als vele actoren beslissingen nemen om hun middelen daarvoor in te zetten. Zijns inziens kan, gezien vanuit deze uitgangssituatie, met behulp van het rondenmodel, beter dan met andere modellen, worden vastgesteld welke actoren allemaal onbekend zijn met elkaars beslissingen, terwijl kennis daarvan de kwaliteit van eigen beslissingen – zowel in termen van eigenbelang als in termen van gemeenschappelijk belang – aanzienlijk zou vergroten.²³³

Waar in het fasenmodel het 'centrale besluit' van de beleidsbepalende actor centraal staat, worden in het rondenmodel de 'cruciale beslissingen' die door meerdere actoren gelijktijdig worden genomen op de voorgrond geplaatst. Volgens Teisman gaat het bij cruciale beslissingen om beslissingen die in een volgende ronde van beleidsontwikkeling voor de dan aanwezige actoren een belangrijk referentiepunt zijn. Het lijkt er dus op dat 'cruciale beslissingen' in het rondenmodel uitsluitend of in hoofdzaak beslissingen zijn die op enig moment, op welke wijze dan ook, vastleggen wat het beleid is dat zal moeten worden

²³² Teisman 1995, t.a.p., blz. 51-53

²³³ Teisman 1995, t.a.p., blz. 55

uitgevoerd, daaronder begrepen besluiten tot ingrijpende wijzigingen in dat beleid. Ongetwijfeld zal het 'centrale besluit' als bedoeld in het rationele fasenmodel één van die cruciale beslissingen zijn. Maar dan rijst de vraag of de indeling in 'beleidsronden' overeenkomstig het rondenmodel al dan niet samenvalt met de opeenvolging van 'centrale besluiten' in het fasenmodel. In deze studie zal worden getracht daarover meer duidelijkheid te krijgen.

Een andere kwestie die in dit kader interessant kan zijn, is de kwaliteit van de besluitvorming. In het rationele fasenmodel wordt ervan uitgegaan dat door een goede agendavorming en daaropvolgende goede beleidsvoorbereiding een kwalitatief goed centraal besluit tot stand komt, dat vervolgens, zonder al te veel onvoorziene problemen, kan worden uitgevoerd. Nog los van de vraag of dit laatste altijd een wetmatigheid is, dient bij de toepassing van het rondenmodel te worden gezien of een goede interactie tussen participanten, waarin op adequate wijze beslissingen op elkaar worden betrokken, altijd garant staat voor kwalitatief goede besluitvorming, alsmede voor de goede uitvoering van de genomen besluiten. Andersom geredeneerd is het de vraag of gebrekkige interactie tussen de actoren per definitie leidt tot kwalitatief gebrekkige besluitvorming. Ook dit zal in deze studie nader onder ogen worden gezien.

Het rondenmodel gaat ervan uit dat de betrokken participanten in een beleidsronde allemaal met hetzelfde beleidsthema bezig zijn. Uiteraard kunnen zij dat doen met hun eigen insteken en percepties, leidende tot eigen probleemdefinities en eigen oplossingen. De complexiteit van het aan de orde zijnde 'beleidsprobleem' lijkt hierbij van betekenis te zijn. Bij een bepaald beleidsprobleem kunnen vele participanten, al dan niet uit verschillende organisaties, betrokken zijn, zelfs zonder dat zij dat van elkaar weten. Zoals we eerder al zagen: bij een probleem horen vaak verschillende oplossingen en voor dezelfde oplossing kunnen vaak meerdere problemen worden bedacht. Interactie tussen participanten is niet altijd vanzelfsprekend, zeker als het om mensen uit verschillende organisaties gaat.

De verschillende onderzoeksmodellen worden in het volgende schema naast elkaar gezet:

	Bestuurshistorisch onderzoek 'Betwist bestuur'	Bestuurskundige reconstructie- en verklaringsmodellen		
		Fasenmodel	Stromenmodel	Rondenmodel
<i>Typering van het model</i>	- Onderzoek naar het bestuurlijke besluitvormingsproces inzake binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur tussen 1947 en 2014. - Aandacht primair gericht op de besluitvorming door het gemeentebestuur. - Aandacht voor besluitvorming/adviezen door wijkraden en deelgemeenten, politieke partijen, belangengroepen, externe adviseurs. - Referenties: regering en parlement, VNG, gemeente Amsterdam, wetenschap. - Aandacht voor gereleerde contemporaine maatschappelijke ontwikkelingen.	- Aandacht primair gericht op de centrale actor – de 'beleidsbepaler' – die diverse stadia van strategieontwikkeling doorloopt en op door deze actor genomen 'centrale besluiten'. - Het beleidsproces wordt verdeeld in opeenvolgende fasen: vorming, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid. - Beleidsvoorbereiding geschiedt op basis van een adequate 'beleidstheorie'. - Aandacht voor de wederzijdse beïnvloeding van de centrale actor en andere actoren of participanten. - Een probleem-georiënteerde benadering.	- Aandacht gericht op de koppelingen tussen problemen, oplossingen en politiek; de vraag hoe deze koppelingen tot stand komen staat voorop. - Verschaft ten opzichte van het fasenmodel aanvullend inzicht in de complexiteit en dynamiek van processen. - Een beleidsbeslissing komt voort uit een toevalige koppeling van een bepaalde groep participanten aan een bepaalde probleemoplossing-combinatie, op het moment dat een 'policy window' is geopend. 'Policy entrepreneurs' hebben een grote invloed op de beleidsbepaling.	- Uitgangspunt is dat beleidsdoelen en -oplossingen niet zijn gebonden aan één actor. - Geeft inzicht in de interacties tussen verschillende actoren, die in beleid resulteren. - Verschaft ten opzichte van het fasenmodel aanvullend inzicht in de complexiteit en dynamiek van processen. - Uitgangspunt is dat beleid niet wordt vastgesteld op één moment, maar tot ontwikkeling komt en in ontwikkeling blijft; beleid komt tot stand in interacties. - Een interactieve benadering. - Beleidsvorming geschiedt in 'beleidsronden' (periodes) tussen twee 'cruciale beslissingen' in.
<i>Meerwaarde van het model</i>	Integrale reconstructie van het volledige beleidsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam.	Bestudeert vooral het handelen van centrale actoren.	Biedt goede mogelijkheden om de factor 'toeval' in beleidsprocessen beter in kaart te brengen.	Maakt de conversie van beleidsintenties van verschillende actoren tot beleidsresultaten meer inzichtelijk.
<i>Onderzoeksmethodiek</i>	- Dossieronderzoek: raadsvoorstellen, handelingen vergadering gemeenteraad, wetsvoorstellen, handelingen parlement, adviezen van wijkraden, deelgemeenten, adviescommissies, wetenschappers, belangengroepen et cetera. - Interviews met direct betrokkenen. - Aan elkaar relateren van schriftelijke en mondelinge informatie.	- Onderzoek naar beleidstheorieën. - Detecteren van 'centrale besluiten' van de centrale actor. - Beoordelen van het verloop van de fasen. - Beoordelen van de wederzijdse beïnvloeding door actoren. - Vaststellen en beoordelen van het beleidsresultaat.	- In kaart brengen van de drie stromen: de problemenstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom. - Detecteren van koppelmomenten ('policy windows'). - Onderzoek naar de wijze van koppeling en de rol van 'policy entrepreneurs' hierbij.	- In kaart brengen van alle relevante actoren met hun specifieke probleemoplossing-combinaties. - Detecteren van door de relevante actoren genomen 'cruciale beslissingen', alsmede van de aldus afgebakende 'beleidsronden'. - Onderzoek naar de interactie tussen de relevante actoren en participanten.

	Bestuurshistorisch onderzoek 'Betwist bestuur'	Bestuurskundige reconstructie- en verklaringsmodellen		
		Fasenmodel	Stromenmodel	Rondenmodel
<i>Toetsing van beleid</i>	- Is het voorgenomen beleid daadwerkelijk gerealiseerd en was daarvoor voldoende draagvlak aanwezig bij bestuurders en bestuurden? - Welke wrijfpunten waren er in het beleidsproces?	- Was er een expliciete beleidstheorie? - Kwam het beleidsresultaat in voldoende mate overeen met de beleidstheorie? - Was er sprake van een herkenbaar fasenverloop? - Wie kan als 'centrale actor' worden aangemerkt?	- Welke problemen en welke oplossingen werden geponeerd? - Was er sprake van een al dan niet toevallig geopend 'policy window'? - Wie bracht als 'policy entrepreneur' de stromen bij elkaar?	- Was er sprake van herkenbare beleidsronden? - Hoe verliep de interactie tussen de betrokken actoren en participanten in de verschillende beleidsronden en in welke mate droeg die interactie bij aan beleidsvorming?

2.8 Concluderend resumé

Inleiding

Doel van deze studie is het maken van een bestuurskundige reconstructie van het langjarige besluitvormingsproces – een tijdspanne van bijna zeventig jaar – inzake binnengemeentelijke territoriale decentralisatie in de gemeente Rotterdam, teneinde verklaringen te vinden voor het verloop van dat besluitvormingsproces. Concreet gaat het om een bestuurskundige heranalyse van het empirisch materiaal dat is verkregen in het kader van het in hoofdzaak bestuurshistorisch onderzoek dat ik – tussen 2014 en 2017 – in opdracht van het Rotterdamse gemeentebestuur heb verricht naar de ontwikkeling van 'decentraal bestuur' in de gemeente Rotterdam tussen 1947 en 2014. Meer in het bijzonder ging het daarbij om de Rotterdamse wijkraden en deelgemeenten. De resultaten van dit bestuurshistorisch onderzoek zijn beschreven in mijn boek *Betwist bestuur*, dat in april 2017 is verschenen.

Men zou zich kunnen afvragen waarom, naast dit bestuurshistorisch onderzoek, nog een aanvullend bestuurskundig onderzoek betreffende hetzelfde onderwerp nuttig zou kunnen zijn. Daarvoor kunnen verschillende redenen worden aangegeven. In de eerste plaats is het interessant om een langjarig beleidsproces als het onderhavige eveneens vanuit de bestuurskundige invalshoek te benaderen, met behulp van in die discipline gehanteerde modellen voor reconstructie van complexe beleidsprocessen. Een dergelijk onderzoek kan leiden tot aanvullende waarnemingen en inzichten naast die reeds in *Betwist bestuur* zijn beschreven. In relatie hiermee kan de bestuurskundige benadering worden vergeleken met de werkwijze die is gevolgd in mijn bestuurshistorisch onderzoek. Ik constateerde in het begin van dit hoofdstuk dat er een kloof aanwezig is tussen de theorie-beleidswereld en de praktijk-beleidswereld. Het zou mooi zijn als deze bestuurskundige heranalyse aanknopingspunten zou kunnen bieden om die kloof zo niet te dichten, dan toch te overbruggen.

Los van welke onderzoeksaanpak dan ook is in de onderhavige Rotterdamse casus al op voorhand duidelijk dat we te maken hebben met een 'finaal beleidsdoel', dat gedurende de gehele onderzoeksperiode van bijna zeventig jaar

hetzelfde is gebleven, te weten 'het beter betrekken van de burgers bij het lokaal bestuur door middel van binnengemeentelijke territoriale decentralisatie van bestuur'. Het gaat dus niet om 'burgerparticipatie' in haar algemeenheid. Burgerparticipatie kan op allerlei verschillende manieren vorm krijgen. Eén van die vormen is 'binnengemeentelijke territoriale bestuurlijke decentralisatie'. Naast dit finale beleidsdoel had het gemeentebestuur van Rotterdam bij de start van de onderzoeksperiode vanuit de zogenoemde 'wijkgedachte' ook een nevenbeleidsdoelstelling voor ogen, te weten de opvoeding van de wijkbewoners tot meer gemeenschaps- of burgerzin. De inwoners van wijken die vroeger zelfstandige gemeenten waren geweest dienden te worden omgevormd van dorpsbewoners naar stadsbewoners.²³⁴

In deze bestuurskundige heranalyse staan drie bestuurskundig-theoretische modellen voor de reconstructie en verklarende analyse van complexe publieke besluitvormingsprocessen centraal: het fasenmodel, het stromenmodel en het rondenmodel.

Het fasenmodel

Allereerst het fasenmodel, dat in de praktijk het meest wordt gebruikt en dat voor hen die werkzaam zijn in de praktijk-beleidswereld het meest herkenbaar is. In het rationele fasenmodel wordt het volledige beleidsproces onderverdeeld in achtereenvolgende 'fasen' of 'deelprocessen': agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en ten slotte de beleidsevaluatie.²³⁵ Uitgaande van de veronderstelling dat het beleid, na evaluatie, ongewijzigd of bijgesteld wordt voortgezet, start na de evaluatie een nieuwe 'cyclus' in het beleidsproces, waarin opnieuw de genoemde fasen of deelprocessen kunnen worden onderscheiden. Het fasenmodel laat zich dus, als we spreken over besluitvorming die zich over vele decennia uitstrekt, zoals in de onderhavige Rotterdamse casus, zien als een in een aantal 'beleidscycli' repeterend model. In theorie kan het beleid in elke cyclus, afhankelijk van de omstandigheden, waaronder begrepen het optreden door nieuwe participanten, al dan niet ingrijpend worden aangepast. Met behulp van het fasenmodel kan dit alles goed zichtbaar worden gemaakt. In het model wordt vooral gefocust op één 'centrale actor'. Die centrale actor is degene die uiteindelijk het beleid bepaalt, of in ieder geval een doorslaggevende invloed heeft op de totstandkoming van het beleid, door middel van een 'centraal besluit'. In de gemeentelijke context lijkt het, gezien vanuit staatsrechtelijk-juridisch perspectief, voor de hand te liggen om de gemeenteraad – als beleidsbepalend 'hoofd van de gemeente' – in permanentie als de 'centrale actor' te zien. Maar gezien vanuit de bestuurskundige gezichtshoek is lang niet altijd de gemeenteraad de centrale actor. Het college van burgemeester en wethouders en zelfs een individueel lid van het college – een wethouder of de burgemeester – kunnen in voorkomend geval een doorslaggevende invloed hebben op de totstandkoming van het beleid en daardoor in aanmerking komen voor de

²³⁴ Zie paragraaf 1.2

²³⁵ Tussen de fasen 'beleidsuitvoering' en 'beleidsevaluatie' wordt 'naleving en handhaving van beleid' soms als een afzonderlijke fase aangeduid. Maar naleving en handhaving kan ook tot de fase van beleidsuitvoering worden gerekend.

bestuurskundige positionering als 'centrale actor'. In het rationele fasenmodel wordt niet alleen aandacht besteed aan de centrale actor, maar ook aan andere actoren en participanten en aan de wijze waarop al die actoren en participanten elkaar wederzijds hebben beïnvloed. Een belangrijk begrip in het fasenmodel is de 'beleidstheorie', waarin het te vormen beleid is vervat. IJkpunt voor 'goede besluitvorming' is de vaststelling dat de beleidsuitkomst – het beleidsresultaat – in voldoende mate overeenkomt met de beleidstheorie.

Van verschillende kanten is in de bestuurskunde kritiek geleverd op het fasenmodel. Het zou een onvolkomen afspiegeling van de werkelijke gang van zaken zijn: 'Publieke besluitvorming verloopt in de praktijk niet zo mooi gestructureerd als in het fasenmodel wordt voorgesteld.' Het model zou ook te veel aandacht schenken aan slechts één actor en te weinig aan de andere participanten. Zoals zojuist al aangegeven, dient hierbij te worden aangetekend dat in meer recente bestuurskundige literatuur het fasenmodel wat breder lijkt te worden opgevat in die zin dat wordt erkend dat een beleidsproces bijna nooit een één-actor-proces is, maar vrijwel altijd een multi-actor-proces.

Het stromenmodel

In de tweede plaats het stromenmodel. Dit model gaat er, in de uitwerking door Kingdon, vanuit dat beleid, anders dan in het fasenmodel, niet tot stand komt door de activiteiten van in hoofdzaak één centrale actor in het beleidsproces. En al evenmin is sprake van een gestructureerd beleidsproces in achtereenvolgende fasen. In het stromenmodel komen onderwerpen op een andere wijze op de beleidsagenda. De gedachte achter het stromenmodel is dat er drie gescheiden 'stromen' door het publieke domein gaan: een problemenstroom, een beleidsstroom en een politieke stroom. In de 'problemenstroom' zijn participanten bezig met de (h)erkenning van 'problemen' die zouden moeten worden opgelost. Sommige problemen krijgen wél en andere problemen géén aandacht van de 'officials', te weten de politieke bestuurders. In de 'beleidsstroom' zijn participanten bezig met het maken van voorstellen voor nieuw beleid of wijzigingen in het bestaande beleid. Kingdon spreekt in dit verband over een 'beleidsgemeenschap' – een 'policy community' – bestaande uit beleidsambtenaren en stafambtenaren, maar ook academici, onderzoekers en belangengroepen. Al deze participanten hebben zo hun eigen favoriete ideeën en/of zelfzuchtige bijbedoelingen. In een soort van 'selectieproces' worden sommige ideeën of voorstellen serieus genomen en andere weggeschoven. De derde stroom, de 'politieke stroom', betreft politiek relevante gebeurtenissen of verschijnselen, zoals een grillige publieke opinie, verkiezingsresultaten, wijzigingen in de samenstelling van het bestuur, maar ook door belangengroepen georganiseerde pressie-campagnes of lobby's. Gebeurtenissen in de politieke stroom geschieden onafhankelijk van de activiteiten in de problemenstroom of de beleidsstroom. In beginsel kunnen alle participanten betrokken zijn in iedere stroom. De drie stromen in het stromenmodel ontwikkelen zich gelijktijdig en functioneren grotendeels onafhankelijk van elkaar. Een gedachte daarbij is onder meer, dat in de beleidspraktijk 'oplossingen' – beleidsvoorstellen – worden ontwikkeld, ongeacht of deze voorstellen wel of niet

een bepaald probleem oplossen. Ook is het zo dat een bepaalde 'oplossing' kan passen op problemen van diverse aard.

Het stromenmodel gaat ervan uit dat beleid tot stand komt als de genoemde drie stromen op enig moment bij elkaar komen. Ze worden, in termen van het stromenmodel, aan elkaar 'gekoppeld'. Dat geschiedt op 'kritische ogenblikken', die zich 'toevallig' voordoen: er is een probleem in de problemenstroom dat als zodanig wordt erkend; tegelijkertijd is er in de beleidsstroom een oplossing voor dat probleem beschikbaar; en ten slotte is, in de politieke stroom, het politieke klimaat rijp voor verandering, terwijl er geen beperkingen zijn die die verandering tegenhouden. Zo'n kritisch ogenblik wordt door Kingdon aangeduid als een 'policy window' – een 'beleidsraam' – dat slechts kort open staat. Daarna sluit het raam weer. De koppeling wordt feitelijk tot stand gebracht door personen die door Kingdon 'policy entrepreneurs' – vrij vertaald 'beleidsmakelaars' – worden genoemd. Dat kunnen handige politici of topambtenaren zijn of andere invloedrijke participanten. Het is voor de policy entrepreneurs zaak dat zij het moment van het geopende policy window niet missen, anders gaat de kans op totstandkoming van beleid voorbij en moeten zij een nieuwe kans afwachten. De vraag hoe koppelingen tot stand komen is in het stromenmodel de belangrijkste onderzoeksvraag. De keuze voor een bepaald beleidsvoorstel staat in het stromenmodel, anders dan in het fasenmodel, los van de kwaliteit van dat voorstel in termen van effectiviteit en doelmatigheid, maar is afhankelijk van de mate waarin dat voorstel kan worden 'gekoppeld' aan een op dat moment gevoeld 'probleem' en aan het politieke klimaat van dat ogenblik. IJkpunt voor 'goede besluitvorming' is in het stromenmodel het vermogen tot koppelen tussen de drie stromen en het gebruik van het policy window.

Vergeleken met het rationele fasenmodel lijkt het stromenmodel van Kingdon zich vooral te richten op wat hij noemt 'agenda setting' en 'alternative specification'. Volgens Kingdon ziet zijn model niét op de wijze waarop politieke beleidsbepalers hun finale beslissingen nemen. Het model wil vooral doen begrijpen waarom de verschillende participanten in het beleidsproces bezig zijn met bepaalde issues, terwijl ze andere issues veronachtzamen. In het stromenmodel kan een besluit om een beleid in te voeren pas worden genomen als aan drie voorwaarden is voldaan: er is een erkend probleem, er is een passende oplossing voor dat probleem en er is politieke steun voor die oplossing. Hieruit zou mogelijk de conclusie kunnen worden getrokken dat dit nogal voor de hand ligt en dat dat in het rationele fasenmodel op zich niet heel anders is. Maar in de bestuurskundige literatuur wordt naar voren gebracht dat – in vergelijking met het rationele fasenmodel – het stromenmodel een meerwaarde in zich heeft. Het stromenmodel biedt goede mogelijkheden om de factor 'toeval' in beleidsprocessen in kaart te brengen.

Het rondenmodel

Ten slotte het rondenmodel, zoals gepresenteerd door Teisman. Evenals in het stromenmodel wordt in het rondenmodel niet uitgegaan van één 'centrale actor' die 'centrale besluiten' neemt. Het model gaat er daarentegen vanuit dat vele 'beleidsbepalers' met hun eigen combinaties van problemen en oplossingen

participeren in de besluitvorming en dat diverse actoren vele beslissingen nemen, die juist in hun onderlinge samenhang en wisselwerking de uitkomst van de besluitvorming bepalen. In het rondenmodel wordt besluitvorming gedefinieerd als 'een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren'. Besluitvorming vindt plaats in bepaalde tijdsperioden, in het rondenmodel 'beleidsronden' genoemd. Deze beleidsronden worden afgebakend door 'cruciale besluiten' van verschillende actoren. Dat zijn besluiten die in een latere periode, in een latere beleidsronde dus, referentiepunt blijken te zijn voor het gedrag van actoren in die latere beleidsronde. In elke beleidsronde zijn verschillende actoren actief, die beslissingen nemen. Het is niet zo dat in het (beleids)rondenmodel alle actoren even belangrijk zijn. Teisman spreekt in dit verband van 'centrale spelers' en andere actoren. Het is zijns inziens zelfs zo dat de centrale speler niet per se op de hoogte hoeft te zijn van het bestaan van andere actoren, wier beslissingen van grote invloed kunnen zijn op het resultaat: 'Beslissingen kunnen interfereren, ook als de verschillende besluitvormers niet met elkaar communiceren.' IJkpunt voor 'goede besluitvorming' in het rondenmodel is of de beslissingen van beleidsbepalers zó op elkaar betrokken zijn, dat het resultaat bevredigend is. Teisman ziet het rondenmodel als een aanvullend model ten opzichte van het rationele fasenmodel. Hij acht het gebruik van het rondenmodel vooral geschikt in een situatie waarin sprake is van een complex geheel van ondoorzichtige en nauw met elkaar verweven ontwikkelingen, waarin geen eenduidige visie aanwezig is op wat de belangrijkste problemen zijn en waarin pas een oplossing kan worden bereikt wanneer vele actoren beslissingen nemen om hun middelen daarvoor in te zetten. Zijns inziens biedt het rondenmodel goede kansen om helder te krijgen op welke wijze beslissingen van diverse partijen elkaar beïnvloeden en in welke mate betrokken partijen zich hiervan bij het nemen van hun beslissing bewust zijn. Beter dan met andere modellen kan, zo vervolgt Teisman, met het rondenmodel worden vastgesteld welke actoren allemaal onbekend zijn met elkaars beslissingen, terwijl kennis daarvan de kwaliteit van eigen beslissingen – zowel in termen van eigen belang als in termen van gemeenschappelijk belang – aanzienlijk zou vergroten.

Gevolgtrekkingen voor aanvullend bestuurskundig onderzoek

De startsituatie voor de bestuurskundige heranalyse in deze studie is een bijzondere. De empirie is verzameld in het kader van mijn bestuurshistorisch onderzoek en is vastgelegd in mijn boek *'Betwist bestuur. Wijkraden en deelgemeenten in Rotterdam'*. De bestuurskundige heranalyse vindt plaats met gebruikmaking van deze empirie. Zoals in de inleiding bij deze studie al is verwoord zal in de heranalyse moeten worden vastgesteld of en in hoeverre het fasenmodel, het stromenmodel en het rondenmodel bruikbaar zijn bij een reconstructie van het publieke besluitvormingsproces inzake decentraal bestuur in Rotterdam tussen 1947 en 2014. Dit kan nieuwe vragen oproepen. Tevens zal duidelijk moeten worden in hoeverre de bestuurskundige heranalyse een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van het reeds verrichte bestuurshistorisch onderzoek, bijvoorbeeld door andere, nieuwe, inzichten.

In verband met de gewenste overzichtelijkheid is ervoor gekozen de empirie van *Betwist bestuur* achtereenvolgens per model te reconstrueren en te

verklaren. Daarbij is de focus gericht op besluitvorming inzake de 'hoofdstructuur' van het decentrale bestel. Allerlei uitwerkingen hiervan, bijvoorbeeld op het gebied van financiën, verkiezingen, ambtelijke ondersteuning, personeel en organisatie, die in *Betwist bestuur* volop aandacht krijgen, blijven bij de bestuurskundige heranalyse buiten beschouwing. Een gegeven dat in de heranalyse niet mag worden veronachtzaamd is dat we in de onderhavige casus te maken hebben met een tamelijk compacte en overzichtelijke beleidswereld, waarin de meeste actoren en participanten elkaar en elkaars standpunten redelijk tot goed kenden. Ik zou in casu willen spreken van een 'niche beleidswereld'. De vraag is dan of dit gegeven een toepassing van elk der drie genoemde reconstructiemodellen al dan niet belemmert of anderszins in de weg zit.

De bestuurskundige heranalyse geschiedt aan de hand van een aantal hierna te noemen 'toetsingspunten'.

In de *fasenanalyse* gaat het vooral om de detectie van de beleidstheorieën die ten grondslag zijn gelegd aan centrale besluiten van de centrale actor. Is er al dan niet sprake van een expliciete of gearticuleerde beleidstheorie? Op grond van welke veronderstellingen kan vanuit een bestaande situatie een toekomstige gewenste situatie worden bereikt of een gesignaleerd probleem opgelost, en met welke middelen? In dit verband rijst tevens de vraag of in een bepaalde beleidscyclus al dan niet een duidelijke centrale actor kan worden aangewezen. Verder zal worden nagegaan in welke mate kan worden gesproken van een ordelijk verloop van het beleidsproces in de verschillende fasen van het fasenmodel. Zijn de fasen als zodanig herkenbaar? Ten slotte komt het beleidsresultaat aan de orde. Is dat resultaat wel of niet overeenkomstig de voorafgaande beleidstheorie?

In de *stromenanalyse* richt de aandacht zich primair op de veelheid van beleidsproblemen en beleidsoplossingen die in en rond beleidsprocessen bestaan en die vanuit verschillende participantenkringen naar voren zijn gebracht. De belangrijkste vraag is op welk moment en op welke wijze de 'problemenstroom' en de 'beleidsstroom' zijn gekoppeld met de 'politieke stroom'. Was er sprake van een 'policy window' en wie heeft als 'policy entrepreneur' de koppeling bewerkstelligd? Vooral het element 'toeval' is in de stromenanalyse belangrijk.

In de *rondenanalyse* wordt nagegaan welke actoren in een bepaalde tijdsperiode actief zijn geweest in het beleidsproces en met welke specifieke combinaties van problemen en oplossingen. Tevens is de afbakening van het beleidsproces in zogenoemde 'beleidsronden', gemarkeerd door 'cruciale besluiten' van actoren, van belang, omdat in het rondenmodel als uitgangspunt wordt gehanteerd dat in een bepaalde beleidsronde wordt voortgebouwd op hetgeen in de vorige beleidsronde is gepasseerd. In de rondenanalyse is vooral de interactie tussen deze actoren in beleidsronden, oftewel de dynamiek in de verschillende beleidsronden, belangrijk, aangezien wordt verondersteld dat het deze interactie is, die tot beleid leidt.

Op voorhand zij gesteld dat deze benadering, waarin de drie modellen achtereenvolgens worden toegepast, onvermijdelijk leidt tot enige herhaling van de

empirie van *Betwist bestuur* en van wat reeds bij de toepassing van een ander model is vermeld. Daarbij dient echter niet alleen in aanmerking te worden genomen dat een veelheid aan verwijzingen de leesbaarheid van deze studie niet ten goede zou komen, maar ook dat deze herhaling telkens vanuit andere bestuurskundige gezichtspunten geschiedt, gerelateerd aan het betreffende model.