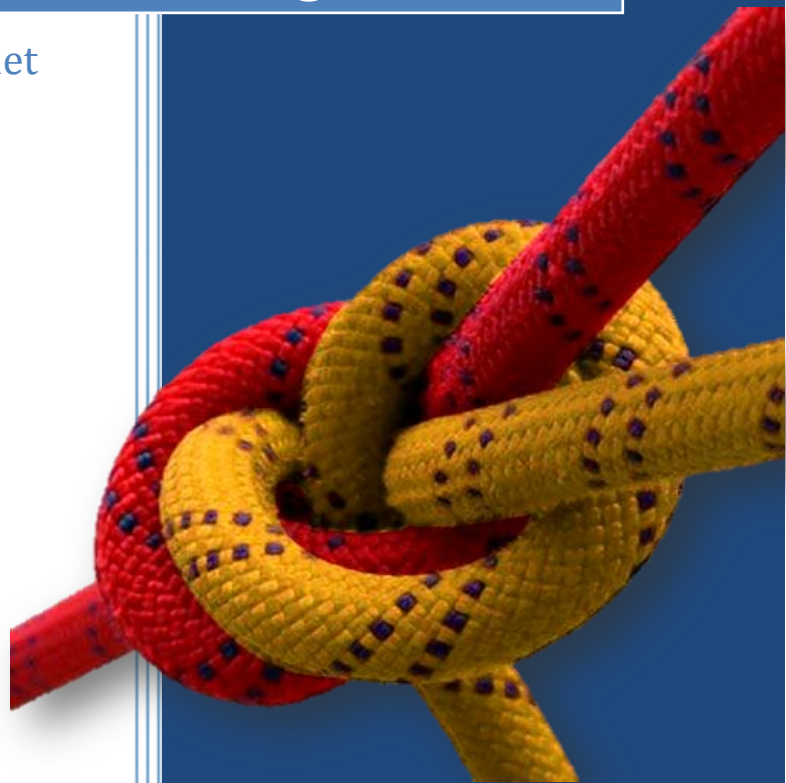


2012

Bestuurlijke drukte in de provincie Zuid-Holland: Een dilemma tussen structuren en belangen

Over de ervaren bestuurlijke drukte in het
openbaar vervoer



Wouter Dekker

Masterscriptie Bestuurskunde

Beleid & Politiek



Naam: Wouter Dekker
Studentnummer: 316076
Contact: dekker.w@hotmail.com

Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Sociale Wetenschappen
Opleiding: Bestuurskunde
Master Beleid & Politiek

Scriptiebegeleider: Dr. P.L. Hupe
Eerste lezer: Dr. A.R. Edwards

Plaats: Rotterdam

Datum: September 2012

Voorwoord

Geachte lezer,

Naar dit moment heb ik lang uitgekeken: het schrijven van mijn voorwoord ter afronding van een lang afstudeertraject.

Deze scriptie behoort toe aan een langstudeerder. Alvorens het voltooien van deze vierjarige opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam heb ik ook de opleiding Management, Economie en Recht voltooid. Het zal u niet verbazen dat ik in het kader hiervan mijn ouders wil bedanken voor een opvoeding waarin het volgen van onderwijs een belangrijke positie inneemt. Natuurlijk wil ik hen ook bedanken voor het bieden van een bovengemiddeld aantal kansen om mijzelf te ontplooien.

Een tweede studie volg je uit interesse, een fascinatie. In mijn geval een fascinatie voor politiek en het openbaar bestuur. De studie Bestuurskunde heeft mij de afgelopen jaren enorm veel voldoening gebracht. Het is jammer dat het kabinet Rutte studenten, die zich extra willen ontwikkelen, niet de ruimte geeft zich te ontdekken en te ontplooien. Ik roep het toekomstig kabinet op studeren voor alle studenten toegankelijk en betaalbaar te houden. Ook voor studenten die, net als ik, er langer over doen om hun interesse te vinden. Naast mijn ouders wil ik ook mijn vriendin bedanken. Zij heeft mij in al die studiejaren gesteund en aangemoedigd.

Mijn scriptietraject is begonnen met een stage op de afdeling Bestuur bij de provincie Zuid-Holland. Graag wil ik de provincie bedanken voor deze mogelijkheid. Mijn 'politieke antenne' heeft zich in deze periode kunnen ontwikkelen. In het bijzonder wil ik de heer Zegwaard bedanken voor zijn enthousiasmerende 'oraties' en interessante discussies die wij in deze periode hebben gevoerd. Ook wil ik graag de heer Zoon, de heer Berkhout en overige leden van de afdeling Bestuur bedanken voor een leerzame stageperiode.

Tot slot dank ik de Erasmus Universiteit Rotterdam. Studeren aan deze universiteit is mij zeer goed bevallen. Niet in de laatste plaats door de colleges en scriptiebegeleiding van dr. P.L. Hupe. Ik wens de heer Hupe alle succes en plezier toe tijdens zijn writing sabbatical te Oxford. Ook dr. A.R. Edwards wil ik bedanken voor zijn begeleiding tijdens het laatste gedeelte van het afstudeerproces.

Rest mij niets anders dan u, de lezer, te bedanken voor uw interesse. Ik hoop u nieuwe inzichten te verschaffen bij het lezen van deze scriptie.

Samenvatting

In de afgelopen veertig jaar heeft het Rijk talloze commissies, programma's en plannen opgesteld en uitgevoerd om te komen tot een slagvaardige, daadkrachtigere, sneller handelende en kleinere overheid. Het kabinet Rutte, aangetreden in oktober 2010 en demissionair sinds april 2012, heeft als slogan 'je gaat erover of niet'. Daarmee geeft ook het kabinet Rutte een vervolg aan de veertig jaar durende discussie hoe te komen tot een efficiëntere overheid. Het fenomeen bestuurlijke drukte kan gezien worden als het nieuwe focuspunt in deze discussie. Bestuurlijke drukte wordt echter vooral als containerbegrip gebruikt, waarin allerlei onvrede wordt gestort. Bovendien wordt het begrip vaak louter als argument gebruikt om programma's en beleid te 'rechtvaardigen'.

Dit onderzoek richt zich op de ervaren bestuurlijke drukte in de organisatie en de regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland bij de hiervoor verantwoordelijke overheden: de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. Dit onderzoek tekent de ervaringen in de dagelijkse beleidspraktijk van betrokkenen op en komt tot aanbevelingen hoe met bestuurlijke drukte om te gaan. Er is in het kader van dit onderzoek gesproken met direct en indirect betrokken ambtenaren en de verantwoordelijke bestuurders van de drie bestuurlijke organisaties.

Bestuurlijke drukte is in dit onderzoek benaderd als een vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen. Hiertoe zijn een tweetal modellen (perspectieven) op bestuurlijke drukte geconstrueerd. Het eerste perspectief betreft het instrumenteel-rationele model. Dit model verklaart bestuurlijke drukte primair als het gebrek aan eenheid. Het beziet bestuurlijke drukte derhalve als een coördinatievraagstuk. Dit perspectief gaat uit van de noodzaak van een centralistisch bestuursstelsel waar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de diverse actoren helder en eenduidig zijn verdeeld. Het tweede perspectief op bestuurlijke drukte betreft het organisch-politieke model. Dit model stelt dat bestuurlijke drukte een fenomeen is dat bij 'besturen' zit ingesloten. Het bestuurlijk 'lichaam' bestaat uit verschillende organen. Overheden zullen met elkaar moeten samenwerken. Bestuurlijke drukte is volgens dit perspectief het resultaat van (strategische) interactie tussen betrokkenen. Bestuurlijke drukte is ook een middel dat kan worden aangewend om het politieke 'spel' te spelen. In het speelveld van actoren zijn meerdere belangen, doelen, normen, waarden en machtscentra te onderscheiden. Dat betekent per definitie niet dat deze situatie leidt tot het verzanden van besluitvorming of het ongerealiseerd blijven van doelstellingen. Sterker nog, de bestuurlijke 'ruimte' die door bestuurlijke drukte wordt veroorzaakt, kan door actoren worden aangewend ten faveure van besluitvorming en realisatie van doelstellingen.

Het beleidsdomein van het openbaar vervoer wordt door respondenten gekarakteriseerd als een domein waarin taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder zijn belegd. Bestuurlijke drukte wordt echter toch gezien als een coördinatieprobleem. Respondenten stellen dat overheden en andere betrokken partijen van elkaar afhankelijk zijn. De grensoverschrijdende aard van het beleidsterrein noopt organisaties ertoe om samen te werken. Er vindt niet alleen een 'vervlechting' plaats binnen, maar ook tussen dossiers. Door de heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn overheden op het gebied van het openbaar vervoer echter in staat zich terug te trekken op hun eigen territorium en kunnen zich daarmee richten op de eigen organisatie. Dit bemoeilijkt een, door de respondenten gewenste, 'integrale aanpak'. Respondenten pleiten voor een intensieve samenwerking in een vroegtijdig stadium. Een integrale aanpak draagt volgens respondenten bij aan de kwaliteit van genomen besluiten en zullen bovendien coördinatieproblemen in een later stadium voorkomen. Om het coördinatieprobleem en de daaraan verwante afstemmingsproblemen het hoofd te bieden, moeten betrokkenen en belanghebbenden elkaar opzoeken in netwerken, duurzame overlegstructuren en programma's. Beleid wordt zo het resultaat van interactie tussen actoren binnen een netwerk dat op zoek gaat naar wilsvorming, commitment en consensus. De heldere verdeling van bevoegdheden leidt bovendien tot organisatorisch pluralisme. Organisaties hanteren verschillende werkwijzen en ieder waardeert vraagstukken en oplossingen vanuit de eigen organisatie. Dit

bemoeilijkt de coördinatie en afstemming. Belangen spelen een grote rol. Respondenten erkennen dat hun organisatie slechts één van velen binnen het netwerk is. Het netwerk vormt zich rond een probleem of doelstelling.

De door het kabinet Rutte gehanteerde slogan 'je gaat erover of niet' dient onder andere voor het terugdringen van bestuurlijke drukte. De overgrote meerderheid van de respondenten beoordeelt deze slogan als onwenselijk en praktisch onhaalbaar. Onwenselijk gezien de aard van het vraagstuk openbaar vervoer. Het gaat om het verbinden en verplaatsen, ongeacht bestuursgrenzen. Onhaalbaar omdat vanuit het bestuurlijke en politieke gremium gezien 'je gaat erover' wel, en 'of niet' niet wordt geaccepteerd. Wanneer belangen van overheden op het spel staan, zullen zij deze verdedigen en uitdragen, ongeacht de formele positie die de betreffende instantie in het besluitvormingsproces inneemt (of juist niet). Daarnaast verwachten respondenten dat betrokkenheid voor 'ownership' zorgt: een verantwoordelijkheidsgevoel waarnaar actoren handelen. Dit betekent dat betrokkenen verantwoordelijkheid dragen en dat zij niet 'te pas en te onpas' tegenmacht kunnen organiseren om het proces te verstoren. Zij maken hier immers zelf deel van uit. De paradox is dat respondenten verwachten dat juist het vervlechten en verbinden van belanghebbenden, ook als zij formeel geen bevoegdheden hebben, zorg draagt voor een sneller en evenwichtiger verloop van het beleidvormings- en besluitvormingsproces. Iedereen gaat erover wanneer belangen, direct of indirect, van een overheidsorganisatie, particulier of burger ermee gemoeid zijn. Dit activeert en bindt actoren rond een vraagstuk. De kenmerken van het Nederlands binnenlands bestuur en de complexe en vervlechtende eigenschappen die de op te lossen vraagstukken in zich dragen, passen niet bij het ontknopen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Lijst van figuren en tabellen	8
1 Inleiding: een ‘andere’ overheid	9
1.1 Probleemstelling.....	10
1.1.1 Doelstelling.....	11
1.1.2 Maatschappelijke & wetenschappelijke relevantie	11
1.1.3 Vraagstelling.....	11
1.2 Leeswijzer	12
2 Theoretisch kader	13
2.1 De ontwikkeling van het binnenlands bestuur	13
2.1.1 Nachtwakersstaat.....	13
2.1.2 De verzorgingsstaat.....	14
2.1.3 De waarborgstaat	14
2.1.4 De positie van het meso-bestuur	15
2.2 Bestuurlijke drukte: Een introductie.....	16
2.3 Het binnenlands bestuur theoretisch ontleed	17
2.3.1 De klassieke theorie	17
2.3.2 Het organisatietheoretische bestuursstelsel; pluralisme, rationaliteit en doelmatigheid	19
2.3.3 Het organische bestuursstelsel	20
2.4 Twee perspectieven.....	23
2.4.1 Een korte introductie	24
2.4.2 Kernvraagstukken van het openbaar bestuur nader bekeken	24
2.4.3 Het instrumenteel-rationele perspectief	25
2.4.4 Het organisch-politieke perspectief	28
2.5 Resumé	33
2.6 Het conceptueel model	34
2.7 Spanningsvelden.....	35
2.8 Operationalisatie	36

3	Methodologische verantwoording	39
3.1	Keuze & afbakening onderzoeksgebied.....	39
3.1.1	Kwalitatief onderzoek	39
3.2	Onderzoeksstrategie, -methoden & -technieken	40
3.2.1	Betrouwbaarheid & validiteit.....	41
4	Het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland	43
4.1	Bestuurlijke inrichting & wettelijke kaders.....	43
4.1.1	Overlegorganen, OV-autoriteiten en concessiegebieden	44
4.1.2	Provincie Zuid-Holland	45
4.1.3	Toekomstige bestuurlijke veranderingen.....	47
4.2	Problematiek	48
5	Bestuurlijke drukte in de praktijk	49
5.1	De provincie Zuid-Holland	49
5.2	Het stadsgewest Haaglanden	54
5.3	De stadsregio Rotterdam.....	61
5.4	Overige	67
6	Analyse	71
6.1	Structuur beleidsveld.....	71
6.1.1	Visie op eenheid van het systeem.....	71
6.1.2	Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	73
6.1.3	Effectiviteit en efficiëntie	74
6.1.4	Resumé.....	76
6.2	Beleidsvorming	77
6.2.1	Sturing geven aan.....	78
6.2.2	Resumé.....	81
6.3	Besluitvorming.....	82
6.3.1	Het besluitvormingsproces	83
6.3.2	Aard van interactie	88
6.3.3	Resumé.....	90

7	Conclusie & aanbevelingen	92
7.1	Conclusie.....	92
7.2	Aanbevelingen	96
7.3	Intermezzo: de illusie als oplossing	97
7.3.1	Bestuurlijke drukte hoort bij Thorbecke	98
7.3.2	Herontwerpen? Het blijft druk in een complexe (netwerk)samenleving.....	98
7.3.3	Bestuurlijke rust	99
7.4	Reflectie	100
	Referenties	101
	Bijlage I Interviewprotocol	I

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1. Een verrommeld middenbestuur.	15
Figuur 2. 'De wet van de bestuurlijke drukte'	16
Figuur 3. Het conceptueel model.	34
Figuur 4. Groei stedelijk gebied in de Randstad.	43
Figuur 5. Nederland ingedeeld naar OV-autoriteiten en Nederland ingedeeld naar concessiegebieden.	45
Figuur 6. 'De wet van de bestuurlijke drukte'	86

Tabellen

Tabel 1. De klassieke vormen van sturing.	19
Tabel 2. Polycentrische sturing.	22
Tabel 3. Lagen en niveaus in implementatieonderzoek.	25
Tabel 4. De rationele benadering van beleid.	27
Tabel 5. De politieke benadering van beleid.	30
Tabel 6. Het conceptueel model, een nadere invulling.	34
Tabel 7. Operationalisatieschema.	37
Tabel 8. Overzicht overlegstructuren openbaar vervoer in 2006.	44
Tabel 9. Betrokken actoren bij het hoofdspoor in Nederland.	46
Tabel 10. Betrokken actoren bij het regionale spoor in de provincie Zuid-Holland.	46
Tabel 11. Betrokken actoren bij het streekvervoer in de provincie Zuid-Holland.	47
Tabel 12. Betrokken actoren bij het stads- en streekvervoer in het stadsgewest Haaglanden.	47
Tabel 13. Betrokken actoren bij het stads- en streekvervoer in de stadsregio Rotterdam.	47
Tabel 14. Verschil en overeenkomsten in antwoord tendenties respondenten.	73
Tabel 15. Verschil en overeenkomsten in antwoord tendenties respondenten.	75
Tabel 16. Structuur beleidsveld, de twee modellen vergeleken.	77
Tabel 17. Beleidsvorming, de twee modellen vergeleken.	82
Tabel 18. Besluitvormingsproces, de twee modellen vergeleken.	91

1 Inleiding: een 'andere' overheid

Dit onderzoek zal zich richten op het fenomeen 'bestuurlijke drukte'. Een term die de laatste jaren in het openbaar bestuur, politiek en de bestuurskunde in opkomst is. Bestuurlijke drukte heeft in ogen van velen een negatieve lading. Er wordt te veel gepraat en te weinig besloten en uitgevoerd. Dit onderzoek zal zich richten op de beleefde bestuurlijke drukte inzake de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland. Onderstaande paragrafen geven een beknopte weergave van vier decennia aan discussie rondom het anders, beter, sneller, efficiënter en effectiever organiseren van de overheid. De voortdurende discussie laat zien dat na veertig jaar discussies, plannen en programma's dit thema nog steeds actueel is.

De roep om een 'andere' overheid is niet nieuw. Wanneer gekeken wordt naar het Programma Vernieuwing Rijksdienst, van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, is te zien dat reeds in 1972 de Commissie Van Veen zich bezighield met de vraag hoe de Rijksoverheid op bepaalde terreinen van staatszorg een efficiëntieslag zou kunnen maken. In 1982 doorloopt de Commissie Vonhoff de Rijksoverheid om haar functioneren te beoordelen. Eén van de opvallendste aanbevelingen van deze commissie is de aanbeveling het kabinet te verkleinen. Het hierop volgende project Reorganisatie Rijksdienst en Regeringscommissaris Rijksdienst 1982-1986 heeft zich onder andere bezig gehouden met de vraag hoe de bureaucratie en de behoefte aan sturing te verminderen. Ook nu nog een zeer actuele vraagstelling. Van 1983 tot 1991 hebben verschillende commissies zich gebogen over de vraag hoe de Rijksoverheid efficiënter te laten werken. In deze periode is het gedachtegoed van het new public management (NPM) sterk in opkomst. In 1993 is er gekeken naar de omvang van de overheid en de vraag hoe snel te kunnen reageren op maatschappelijke ontwikkelingen. De aansturing op departementaal niveau was hierbij een belangrijk thema. In de periode 2004-2006 is het Programma Andere Overheid opgestart teneinde een herbezinning aan te brengen in de taken die de overheid uitvoert (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Voor een uitgebreid overzicht van twintig pagina's(!) is het rapport 'Het einde van het blauwdruk-denken' van de Raad voor het openbaar bestuur (2010, 65-84) te raadplegen.

De onderzoeken en adviezen van de verschillende commissies omtrent slagvaardigheid, efficiëntie, effectiviteit en daadkracht hebben allemaal in meer of mindere mate invloed gehad op de inrichting van de Rijksoverheid en de uitvoering van haar beleid. Maar zeker ook in het denken over taken, toezicht en uitvoering.

Ook geeft bovenstaande opsomming een beknopte weergave van de verschillende vraagstukken waar men zich de afgelopen veertig jaar op rijksniveau over gebogen heeft. De wens naar een meer efficiënte en effectieve overheid raakt natuurlijk niet alleen de nationale, maar ook de provinciale en lokale bestuurslagen.

De meer dan veertig jaar oude politiek-bestuurlijke en maatschappelijke wens om te komen tot een slagvaardige, daadkrachtigere, sneller handelende en kleinere overheid en de daaruit voortvloeiende voornemens, discussies en programma's zijn mede de aanleiding van dit onderzoek. In dit inleidende hoofdstuk zal eerst nader worden ingegaan op de aanleiding voor het uitvoeren van dit onderzoek. In het verlengde hiervan worden de doelstelling van dit onderzoek en de te beantwoorden hoofdvraag gepresenteerd (paragraaf 1.1). In deze paragraaf wordt tevens aangegeven waarom dit onderzoek maatschappelijk en wetenschappelijk relevant is. Dit hoofdstuk zal besluiten met een leeswijzer, waar zal worden ingegaan op de verdere opbouw van dit onderzoeksrapport (paragraaf 1.2).

1.1 Probleemstelling

Het programma Provincie Nieuwe Stijl is ontwikkeld om de provincie Zuid-Holland daadkrachtig en efficiënt te laten functioneren. Dit heeft er mede voor gezorgd dat de provincie een verdere focus in haar takenpakket heeft aangebracht. Het terugdringen van bestuurlijke drukte wordt binnen het programma als middel gezien om de gewenste focus op haar kerntaken te bereiken én als middel om het functioneren van de overheid te verbeteren (provincie Zuid-Holland, 2008: 19). In de collegeperiode 2008-2011 heeft het programma Provincie Nieuwe Stijl handen en voeten gekregen. De provincie heeft 26 van de 146 overlegstructuren waaraan zij deelneemt afgebouwd, een reductie van 18% (provincie Zuid-Holland, 2011a: 6). Toch ervaren bestuurders, zowel binnen als buiten de provincie, dezelfde klachten inzake bestuurlijke drukte als bij de start van het programma in 2007. Daarom blijft het thema bestuurlijke drukte ook in de collegeperiode 2011-2014 op de agenda staan (provincie Zuid-Holland, 2011a: 9).

Het mobiliteitsvraagstuk

Dit onderzoek naar bestuurlijk drukte zal zich richten op het mobiliteitsvraagstuk en in het bijzonder het vraagstuk omtrent de organisatie en regie van het openbaar vervoer. In het regeerakkoord wordt gesproken over het vormen van een Infrastructuurautoriteit. De bevoegdheden van het Rijk, provincies, stadsregio's en gemeenten in de Randstad omtrent verkeer en vervoer dienen aan deze nieuw op te zetten Infrastructuurautoriteit te worden overgedragen (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010: 5). De provincie Zuid-Holland heeft in het hoofdlijnenakkoord 2011-2015 gehoor gegeven aan de wens van het Rijk, door zich uit te spreken voor een Infrastructuurautoriteit op Randstadniveau. De meerwaarde van een Infrastructuurautoriteit op Randstadniveau wordt als volgt omschreven: *“De infrastructuurautoriteit als samenwerkingsverband van de provincies en het Rijk moet resulteren in een meer samenhangende en doortastende aanpak van de verkeers- en vervoersvraagstukken, een vermindering van de bestuurlijke drukte, een efficiëntere uitvoering en daarmee meer investeringsruimte”* (provincie Zuid-Holland, 2011b: 11-12).

De keuze voor het mobiliteitsvraagstuk vloeit voort uit het volgende: als eerste heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 2007 een 'Territorial Review' over de Randstad gepubliceerd. Uit deze review komt naar voren dat het gebrek aan mobiliteit één van de aandachtspunten voor de Randstad is. Het gebrek aan mobiliteit draagt bij aan het verzwakken van de internationale concurrentiepositie van de Randstad (OESO, 2007: 14-25).

Het tweede argument is dat het kabinet Rutte onder andere via het regeerakkoord heeft laten blijken dat het vraagstuk omtrent verkeer en infrastructuur prioriteit geniet. Er wordt dan ook een concreet voorstel gedaan om problemen omtrent dit vraagstuk het hoofd te bieden door het instellen van een Infrastructuurautoriteit op Randstadniveau. Het hoofdlijnenakkoord van de provincie sluit hierbij aan. Momenteel zijn de bevoegdheden over verkeer en vervoer in de Randstad verdeeld over negen overheden. Een gebrek aan snelle besluitvorming en het boeken van resultaat maakt dat op dit gebied er vaak gesproken wordt over bestuurlijke drukte. Initiatieven zoals Randstad Urgent, dat voortvloeit uit het advies van de Commissie Versterking Randstad (naar haar voorzitter de Commissie Kok genoemd) en de Crisis- en herstelwet zijn pogingen de problematiek het hoofd te bieden (Advies Commissie Versterking Randstad, 2007: 35).

Tot slot wordt mobiliteit en infrastructuur als punt benoemd waar, wat betreft de respondenten van het onderzoek 'staat van het bestuur 2010' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, sprake is van bestuurlijke drukte (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010: 74).

1.1.1 Doelstelling

Dit onderzoek naar de ervaren bestuurlijke drukte met betrekking tot de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland, dient invulling te geven aan het begrip 'bestuurlijke drukte' om een andere aanpak (dan alleen een verminderde deelname aan overlegstructuren) mogelijk te maken. Hieruit voortvloeiend kunnen suggesties gedaan worden hoe de ervaren bestuurlijke drukte te verminderen en hoe met de drukte om te gaan. Met andere woorden: dit onderzoek resulteert niet in een blauwdruk voor een 'Randstadbestuur' of enigerlei aanbevelingen omtrent de (her)inrichting van het binnenlands bestuur.

1.1.2 Maatschappelijke & wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is om twee punten maatschappelijk relevant. Ten eerste tracht dit onderzoek de, bij de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland, betrokken partijen nieuwe inzichten aan te dragen omtrent bestuurlijke drukte. Ten tweede zal dit onderzoek aanbevelingen doen aan deze partijen over hoe met deze drukte om te gaan en hoe deze drukte wellicht is te verminderen of te voorkomen. Dit draagt bij aan de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van het openbaar bestuur op het gebied van beleids- en besluitvorming. Het maatschappelijk middenveld, bedrijven en burgers hebben hier baat bij, omdat dit hen helpt de werking van het openbaar bestuur beter te doorgronden. Daarbij zijn zij gebaat bij een betere werking van datzelfde openbaar bestuur.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is gelegen in het feit dat dit onderzoek tracht bij te dragen aan het hanteerbaar maken van het probleem van bestuurlijke drukte. Een term die staat voor een nieuw hoofdstuk in een al meer dan vier decennia durende discussie omtrent de effectiviteit en efficiëntie van het openbaar bestuur. Het 'hanteerbaar maken', impliceert dat de term bestuurlijke drukte eerst theoretisch geduid zal moeten worden. Deze theoretische duiding dient als vertrekpunt om de empirie te verkennen teneinde tot een oplossing te komen. Deze opgave raakt een aantal kernthema's van de bestuurskunde, zoals overheidssturing, legitimiteit, interbestuurlijke verhoudingen.

1.1.3 Vraagstelling

Deze studie vertrekt vanuit de vooronderstelling dat er bij de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland door betrokkenen enige vorm van bestuurlijke drukte ervaren wordt. Uit de bovenstaande doelstelling kan de volgende hoofdvraag gesteld worden:

Welke bestuurlijke drukte wordt op het gebied van de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland ervaren, hoe kan die perceptie bestuurskundig worden gekarakteriseerd en hoe is die bestuurlijke drukte in de beleidspraktijk door de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam hanteerbaar te maken?

Dit onderzoek bestaat uit een tweetal componenten. Allereerst geeft dit onderzoek een bestuurskundig-theoretische 'karakterisering' van de term bestuurlijke drukte. Daarnaast heeft dit onderzoek een adviserende component die voortvloeit uit de analyse van de beleidspraktijk waarbij de bestuurskundig-theoretische karakterisering als leidraad dient.

De hoofdvraag zal door middel van de onderstaande deelvragen beantwoord worden.

1. Welke perspectieven op bestuurlijke drukte zijn uit de verschillende theoretische denkkaders te destilleren?
2. Welke functies dichtten deze perspectieven aan bestuurlijke drukte toe?
3. Hoe ervaren de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam de bestuurlijke drukte op het gebied van de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland?
4. Hoe is de beleefde bestuurlijke drukte door de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam te karakteriseren?
5. Door middel van welke handelingsperspectieven is de beleefde bestuurlijke drukte hanteerbaar te maken?

De eerste en tweede deelvraag worden beantwoord door bestudering van literatuur. In deze literatuurstudie zal het begrip bestuurlijke drukte theoretisch geduïd worden. Daarnaast zal door middel van de verschillende verkregen theoretische inzichten een 'theoretische bril' geconstrueerd worden, waarin een tweetal perspectieven op bestuurlijke drukte gepresenteerd worden. De derde deelvraag omvat een descriptieve weergave van de empirie vanuit een sociaal constructivistisch oogpunt. Deelvragen vier en vijf zullen door het analyseren van de empirie aan de hand theoretische inzichten tot beantwoording komen.

1.2 Leeswijzer

In het navolgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de theoretische aspecten van dit onderzoek. Hoofdstuk twee bestaat uit twee delen. Het eerste deel omvat een 'theoretische inleiding'. Er zal een kortstondige introductie plaatsvinden van het fenomeen bestuurlijke drukte. Daarna zullen enkele theoretische zienswijzen op het Nederlands binnenlands bestuur, gezien in het licht van interbestuurlijke verhoudingen, worden gepresenteerd. In het tweede deel van hoofdstuk twee zal de 'theoretische bril' van dit onderzoek worden gepresenteerd. Deze theoretische bril bestaat uit een tweetal modellen die ieder een eigen 'positie' aan bestuurlijke drukte toekennen. Hoofdstuk twee zal worden besloten met de operationalisatie van de twee perspectieven.

In het derde hoofdstuk komt de methodologische verantwoording van dit onderzoek aan bod. Er zal worden ingegaan op de gekozen onderzoeksstrategieën, -methoden en -technieken.

Het vierde hoofdstuk zal in het teken staan van de empirische achtergrond van de casus 'openbaar vervoer in Zuid-Holland'. Vervolgens zullen in het vijfde hoofdstuk de empirische bevindingen worden gekenschetst. De bevindingen worden in hoofdstuk zes geanalyseerd. Deze analyse mondt uit in een conclusie en aanbevelingen die in hoofdstuk zeven worden gepresenteerd.

2 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk is opgedeeld in twee delen. Het eerste deel (paragraaf 2.2 tot en met paragraaf 2.3) betreft een 'theoretische inleiding'. In paragraaf 2.2 zal het begrip bestuurlijke drukte aan de hand van een door politici en bestuurders algemeen geaccepteerde definitie, zoals deze door de Commissie De Grave is geïntroduceerd, kortstondig worden geïntroduceerd. De mogelijke gevolgen van bestuurlijke drukte zullen illustratief worden weergegeven aan de hand van de 'wet op bestuurlijke drukte'. In paragraaf 2.3 zullen een aantal theoretische zienswijzen op interbestuurlijke verhoudingen worden gepresenteerd.

In het tweede deel van dit theoretisch kader (paragraaf 2.4 tot en met paragraaf 2.8), ook wel de theoretische bril genoemd, zullen de uit het eerste deel gepresenteerde theoretische zienswijzen op interbestuurlijke verhoudingen een tweetal perspectieven gedestilleerd worden. Deze perspectieven kennen ieder een eigen 'waarde' aan bestuurlijke drukte toe (paragraaf 2.4). Deze perspectieven worden in paragraaf 2.5 kortstondig samengevat. Het conceptueel model van dit onderzoek wordt in paragraaf 2.6 gepresenteerd. De navolgende paragraaf 2.7 zal ingaan op de te onderkennen spanningsvelden. Het hoofdstuk zal besluiten met paragraaf 2.8 waarin de belangrijkste centrale begrippen geoperationaliseerd worden.

Alvorens met het bovenstaande te beginnen, zal in paragraaf 2.1 eerst worden ingegaan op de 'bestuurlijke kaart' van Nederland. Hier zal aandacht worden besteed aan de vraag hoe Nederland in bestuurlijk opzicht is verdeeld en hoe deze indeling tot stand is gekomen.

2.1 De ontwikkeling van het binnenlands bestuur

De organisatie van het binnenlands bestuur in Nederland wordt vaak als gedecentraliseerde eenheidsstaat getypeerd. Dit begrip bestaat ogenschijnlijk uit de twee tegenovergestelde begrippen 'decentralisatie' en 'eenheid'. Het begrip eenheidsstaat suggereert dat het bestuursstelsel uniform is en dat het primaat bij de nationale bestuurslaag ligt. Decentralisatie duidt er echter op dat 'hogere' overheden taken en bevoegdheden overdragen of overlaten aan 'lagere' overheden (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007: 22; Toonen, 1987: 30; Neelen, Rutgers & Tuurenhout, 2005: 26-27).

Nederland is van oudsher een land dat zich kenmerkt door politieke minderheden. Geen enkele politieke stroming heeft in de vertegenwoordigende organen van de drie bestuurslagen een absolute meerderheid. Deze constatering is meer dan alleen een feit. Sinds het begin van de Republiek der Verenigde Nederlanden in 1568 is dit kenmerk politiek gewenst, een bestuurlijke norm. Dat deze norm ook in de praktijk wordt geëffectueerd blijkt uit het feit dat in gemeenten waar indertijd de Katholieke Volkspartij (KVP) de absolute meerderheid dreigde te halen, het wenselijk was dat de kandidaten van de KVP zich op persoonlijke titel verkiesbaar zouden stellen (Herweijer, 2001: 1-2). Door het stelsel van politieke minderheden is het noodzakelijk tot coalitievorming te komen. Politieke partijen moeten zoeken naar compromissen en consensus en geven invulling aan de dominante Nederlandse bestuurscultuur (Herweijer, 2001: 6).

2.1.1 Nachtwakersstaat

Het effectueren van de grondwet in 1848 en de daarbij gepaard gaande liberale omwenteling, kan gezien worden als het begin van de nachtwakersstaat. De constitutie zorgt er voor dat bestuursoptreden alleen legitiem is wanneer zij een wettelijke grondslag heeft. Deze wettelijke grondslag wordt in deze periode verkregen door het instemmen van de goedgeoede burgerij, vertegenwoordigd door de Staten-Generaal. De overheidstaken in de nachtwakersstaat waren vooral het innen van belastingen, rechtspleging, politiezorg, zorg dragen voor een sterke gulden, registratie van onroerend goed en het treffen van fysieke infrastructurele voorzieningen (Herweijer, 2001: 14).

De Gemeentewet van 1851 geeft een duidelijke uitingsvorm aan de liberale preferenties. De gegoede burgerij heeft recht op een gemeentelijke bestuursvorm. Deze bestuursvorm dient een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de lokale en regionale economie. Provincies en het Rijk houden toezicht teneinde de uniformiteit van het rijksbeleid te bewaken. Ondernemende besturen werden vooral aangetroffen in de steden. Zij legden industrieterreinen aan en ontplooiden initiatieven op het gebied van infrastructuur. Daar waar samenwerking nodig werd geacht, zoals op het gebied van afvoer van afval, water en elektra, werden nutsbedrijven opgericht.

Wanneer er gekeken wordt naar de taakbehartiging van de verschillende bestuurslagen valt op dat deze ieder in een eigen wereld bevinden. De klassieke ministeries (Waterstaat, Justitie en Financiën) en de daaruit voortvloeiende rijksdiensten hebben weinig te maken met de opkomende steden en hun initiatieven op economisch en industrieel gebied. Elke bestuurslaag voert zijn beleidstaken uit en bemoeit zich hierbij zo min mogelijk met de beleidsuitvoering van de andere bestuurslagen. Hier komt in de verzorgingsstaat een einde aan (Herweijer, 2001: 15).

2.1.2 De verzorgingsstaat

Door velen wordt de invoering van het algemeen kiesrecht (in 1917 voor mannen en 1919 voor vrouwen) als het begin van de verzorgingsstaat gezien. Deze sociale revolutie zorgt ervoor dat niet alleen de gegoede burgerij zich politiek kan laten vertegenwoordigen, maar burgers uit alle sociale klassen van de samenleving.

De start van de verzorgingsstaat gaat gepaard met de uitbreiding van overheidstaken. Sociale zaken en onderwijs zijn hier goede voorbeelden van. De uitvoering van het nieuwe rijksbeleid werd wel gedecentraliseerd, maar deze viel ten gunste van de vele projecten uit particulier initiatief. Het maatschappelijk middenveld ontwikkelde zich (Herweijer, 2001: 17). De verzorgingsstaat groeit in de eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog naar haar hoogtepunt. Grote voorvechters waren de christendemocraten en sociaaldemocraten. Uitbouw kon politiek echter pas geschieden na een compromis tussen beide politieke stromingen. De christendemocraten bepleitten het behoud van autonomie in eigen kring, overleg en harmonie. De sociaaldemocraten gaven echter de voorkeur aan centrale planning van de markteconomie. Het compromis werd gevonden in het institutionaliseren van het drie-partijen-overleg tussen werkgevers, werknemers en Rijksoverheid. Herweijer (2001: 17) concludeert over deze ontwikkelingen het volgende: *“En zo ontstaat er na de oorlog vlak naast het huis van Thorbecke – dus het binnenlands bestuur van Rijk, provincies en gemeenten – opnieuw een afzonderlijke bestuurskolom: de sociale overlegeconomie”*.

Tot slot volgt er na het vastlopen van de overlegeconomie en de ontzuiling een beweging van decentralisatie. Herweijer (2001: 18) constateert: *“Decentralisatie wordt een toverwoord, zeker wanneer decentralisatie de mogelijkheden voor inspraak en burgerparticipatie lijken te vergroten. Dit decentralisatiebeleid gaat gepaard met veel bestuurlijk drukte. Toch leidt deze ‘Papierkrieg’ in de afzonderlijke beleidssectoren nauwelijks tot een substantiële taakverschuiving”* (Herweijer, 2001: 18).

2.1.3 De waarborgstaat

Nu de verzorgingsstaat over haar hoogtepunt heen is, lijkt het takenpakket van de moderne staat te zijn voltooid. De ingang van de waarborgstaat wordt volgens velen gekenmerkt door het aantreden van het kabinet Lubbers I in 1983. De focus van de Rijksoverheid verschuift van de inhoud van haar beleid naar de vorm van het beheer. Het enorm toegenomen takenpakket van de overheid heeft geresulteerd in interne complexiteit van die overheid. Er ontstonden coördinatieproblemen. Bovens et al. (2007: 43) zeggen hierover: *“Beleidssectoren functioneerden los van elkaar, waardoor het regelmatig voorkwam dat de linkerhand van de overheid niet op de hoogte was van wat de rechter deed”*. De effectiviteit van het overheidshandelen moest worden vergroot. Daarnaast ging het vooral om de beheersing van de uitgaven. Het kabinet Lubbers I experimenteert met nieuwe organisatievormen en

privatisering (Herweijer, 2001: 19). Dit alles gebeurde tegen de achtergrond dat het geloof in de maakbare samenleving van de jaren '60 en '70 was verdwenen. De complexiteit en het zelfsturend vermogen van de samenleving was onderschat, terwijl het handelen en invloed van de overheid op de samenleving werden overschat. Vanuit deze conclusie ontstond in de jaren '90 een nieuwe visie op besturen. 'De staat' is onderdeel van het complexe netwerk van publieke en particuliere organisaties en belangengroepen. De overheid werd als netwerkpartij gezien, die diende te onderhandelen met andere publieke en particuliere organisaties (Bovens et al., 2007: 44-46).

2.1.4 De positie van het meso-bestuur

Wanneer er naar het huis van Thorbecke gekeken wordt, kan men concluderen dat het middenbestuur wordt gerepresenteerd door de provinciale bestuurslaag. Toch moet het middenbestuur niet worden vereenzelvigd met de provinciale bestuurslaag. Wanneer er gekeken wordt naar diverse omschrijvingen van het middenbestuur valt op dat er verschillende definities gehanteerd worden. Deze definities hebben veelal gemeen dat het middenbestuur begrepen wordt als het bestuursniveau dat zich tussen de nationale en lokale overheid bevindt. Over de invulling van het begrip bestuursniveau bestaat geen eenduidigheid. Constitutioneel gezien zou hier de provincie de belichaming van zijn. De meer abstract vormgegeven definities gaan echter niet uit van de formele invulling zoals deze door de constitutie is gegeven, maar gaan uit van de 'ruimte' die zich bevindt tussen de nationale overheid en de lokale overheid. Het middenbestuur bestaat uit diverse lagen en verschillende bestuurlijke activiteiten (Berkhout, 1996: 21). Sharpe (1993: 1) omschrijft het middenbestuur als volgt:

"It is perhaps best described in abstract terms as a decision space, rather than a level of government. That is to say, it may be seen as a level of government structure that is more appropriate for certain kinds of decisions and policies than either central or local government".

Onderstaande afbeelding (figuur 1) geeft inzicht in de verschillende actoren en regelingen waarmee in Nederland invulling is gegeven aan deze ruimte. Kijkend naar het onderstaande figuur is het niet verwonderlijk dat er in de literatuur over het Nederlandse middenbestuur vaak gesproken wordt over een 'verrommeld' middenbestuur (zie o.a. Toonen, 1987; Sharpe, 1993; Hendriks, 2002; Herweijer, 2001).



Figuur 1. Een verrommeld middenbestuur.

Dat het Nederlandse middenbestuur als verrommeld omschreven kan worden, heeft een tweetal oorzaken. Enerzijds heeft de Franse overheersing voor de vestiging van een eenheidsstaat gezorgd. Na de Franse overheersing is er een zekere angst voor het federalisme ontstaan. Bovendien heeft de rivaliteit tussen instituties ervoor gezorgd dat gemeenten en departementen van algemeen bestuur de neiging hadden de provincie bestuurlijk te passeren (Toonen, Raadschelders & Hendriks, 1992: 188). In de meer recente geschiedenis zorgde de industriële revolutie voor een maatschappelijke schaalvergroting in termen van industrialisatie, mobiliteit en urbanisatie. Voorheen werden vooral lokale maatschappelijke vraagstukken door de industriële revolutie tot

regionale problematiek verheven. De provincie was door haar open huishouding flexibel genoeg om op deze maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen in te spelen. Het politiek constitutioneel kader werd echter vormgegeven door de verzuiling. Maatschappelijke vraagstukken werden aan de hand van de spelregels van de pacificatiepolitiek door de uit de verzuiling voorgekomen instituties (het maatschappelijk middenveld) opgelost (ibidem). Toonen, Raadschelder & Hendriks (1992, 188) concluderen dat:

“De provincies kwamen [hierdoor] reeds in de vroege ontwikkeling van de moderne Nederlandse staat in belangrijke mate buiten of naast het centrale politieke wilsvorming- en pacificatieproces te staan. [...] Het na verloop van tijd institutioneel uitgesponnen en steeds verder ontwikkelde verzuilingssysteem nam feitelijk de ‘regionale bestuursfunctie’ van de provincies reeds over nog voor dat deze goed en wel tot ontwikkeling kon komen”.

Anderzijds is het beeld van een verrommeld middenbestuur te verklaren door de in toenemende mate van (materiële) afhankelijkheid van verschillende bestuurslagen. Niet alleen ten opzichte van elkaar, maar ook ten opzichte van andere (private) actoren. Op zich is dit geen probleem. Het probleem zit in het feit, dat de ontwikkeling van institutionele en organisatorische mogelijkheden om met deze vervlechting om te gaan, zich niet in dezelfde mate (lees: tempo) ontwikkeld heeft (Toonen, 1987: 196).

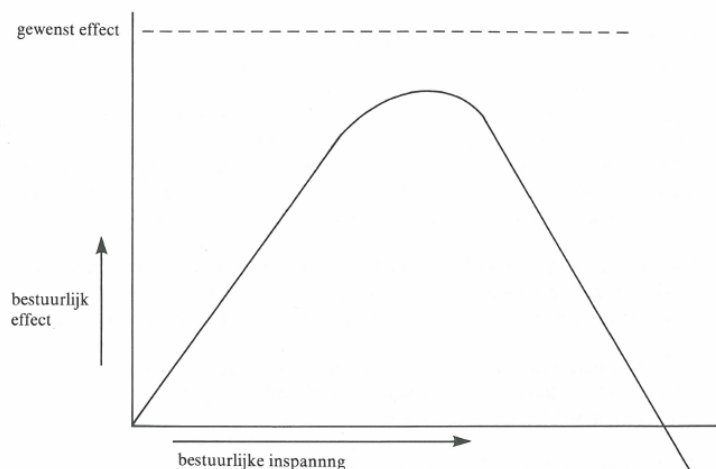
Theoretisch kader deel I

Bestuurlijke drukte beschouwd

2.2 Bestuurlijke drukte: Een introductie

Bestuurlijke drukte wordt door Commissie De Grave als volgt gedefinieerd: “[een] overmatige bestuurlijke inspanning en coördinatie in een complexe bestuurlijke constellatie die niet in verhouding staan tot het gerealiseerde effect” (Commissie De Grave, 2005: 15). De Leeuw constateert dat bestuurlijke drukte het resultaat is van een merkwaardig verschijnsel. Meer bestuurlijke inspanning kan soms leiden tot een afnemend effect (De Leeuw, 1984: 1). De projectleider ‘Vermindering bestuurlijke drukte’ bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Jan Andries Wolthuis, stelt dat bestuurlijke drukte een uit de hand gelopen poging is te komen tot afstemming en samenwerking tussen bestuurders bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Deze poging tot afstemming en samenwerking leidt tot bestuurlijke drukte wanneer de bestuurlijke constellaties in de praktijk leiden tot vertraging of blokkades van visievorming, besluitvorming of uitvoering (Wolthuis, 2007: 1).

Wanneer gekeken wordt naar de in de voorgaande alinea aangedragen definities van bestuurlijke drukte, kan worden vastgesteld dat bestuurlijke drukte het resultaat is van de bestuurlijke inspanning van verschillende betrokken actoren rondom een (maatschappelijk) vraagstuk. De resultaten van extra inspanning kan kennelijk een omslagpunt bereiken. Na dit punt leidt (extra) inspanning niet tot meer efficiëntie en



Figuur 2. ‘De wet van de bestuurlijke drukte’ (Bron: De Leeuw, 2001: 14).

effectiviteit of zelfs tot het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk, maar werkt deze inspanning contraproductief. Dit wordt door De Leeuw (2001) omschreven als ‘de wet van de bestuurlijke drukte’. Figuur 2 geeft de wet illustratief weer. Bestuurlijke drukte wordt niet veroorzaakt door het handelen van één actor, het is de gezamenlijke sturing dat de drukte veroorzaakt. Dit betekent dus dat er sprake is van samenwerking ofwel; interbestuurlijke verhoudingen en bestuurlijke coördinatie.

2.3 Het binnenlands bestuur theoretisch ontleed

Constitutioneel gezien zijn de drie bestuurslagen in ons land tot elkaar veroordeeld. Elke laag heeft immers haar eigen bevoegdheden. Zonder één van die lagen zal het ‘lichaam van Thorbecke’ niet functioneren. Naast deze constitutionele notie zijn er factoren die voortkomen uit de hedendaagse samenlevingsvorm, die door velen getypeerd wordt als een netwerksamenleving. Deze netwerksamenleving wordt gekenmerkt door vervlechting van - maar ook binnen - publieke organisaties, het maatschappelijk middenveld en de private sector. Daarmee is het vraagstuk van bestuurlijke drukte een vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen. Hupe geeft invulling aan de term interbestuurlijke verhoudingen door te verwijzen naar *“de min of meer duurzame patronen van relaties die de drie bestuurslagen onderling met elkaar plegen te onderhouden”* (Hupe, 2007: 167). In het licht van de netwerkmaatschappij spelen naast de drie bestuurslagen ook het maatschappelijk middenveld en de private sector een belangrijke rol.

De hedendaagse problemen die ervaren worden bij de inrichting van ons binnenlands bestuur, waarvan bestuurlijke drukte er één is, zijn te verklaren uit het ‘compromis’ dat gevangen zit in de conceptie van de gecentraliseerde eenheidsstaat (ibidem).

2.3.1 De klassieke theorie

De kijk op het bestuursstelsel als een hiërarchisch systeem is afkomstig van Oppenheim (rond 1870). In de literatuur wordt deze visie ook wel de ‘drie-kringen-leer’ of ‘de leer der gescheiden huishoudingen’ genoemd. Uitgangspunt is dat het bestuursstelsel een hiërarchische opbouw kent en dat een volstrekte scheiding tussen de huishoudingen van de drie bestuurslagen mogelijk en wenselijk is. De bestuurslagen behartigen dus afzonderlijk de belangen die tot hun huishouding gerekend worden. Binnen deze hiërarchische opbouw heeft iedere bestuurslaag zijn eigen bevoegdheden die de lagere bestuurslagen ontleen aan de hogere (Toonen, 1987: 6-7, 70). Het primaat ligt dus bij de bovenste bestuurslaag, belichaamd door de Rijksoverheid. Het uitgangspunt is dat er één machtscentrum bestaat van waaruit het organisatiebestel bestuurd wordt (Toonen, 1987: 155).

Een meer modernistische, monocentrische blik op het binnenlands bestuursstelsel kent een groot belang toe aan verschillende functies, bevoegdheden en taken van de verschillende bestuursorganen en -lichamen. Bij de inrichting van het binnenlands bestuur komt scheiding en verdeling van taken over de verschillende bestuurslichamen voorop te staan, zowel op het gebied van regelgeving als bestuur (Toonen, 1987: 85; Derksen & Schaap, 2007: 169-170). Hierbij moet niet de denkfout gemaakt worden dat het gaat om zaken die betrekking hebben op het scheiden van wetgeving en uitvoering. Het één kan immers niet zonder het ander. De wederzijdse afhankelijkheid zou hiermee alleen maar vergroot worden. Het verdelen van de samenhangende functies van wetgeving, uitvoering en rechtspraak moet elk aan één bestuurslaag worden toegekend, pas dan is er sprake van drie gescheiden en losstaande bestuurslichamen. De ultieme uitingsvorm van de drie-kringen-leer (Toonen, 1987: 85-86). Een tweede denkfout die vaak wordt gemaakt is dat deze rationele, hiërarchische conceptie leidt tot een kleiner aantal overheidsspelers. Dit is niet het geval. Als bestuurslagen onafhankelijk van elkaar opereren, zal bijvoorbeeld het Rijk zijn diensten en functionele bestuursorganen inzetten om met het maatschappelijk middenveld, burgers en bedrijven in contact te geraken en middels deze bestuurslichamen haar taak uitvoeren. Hetzelfde zal gelden voor de provincie. De burger wordt, in het licht van de ‘drie-kringen-leer’ gezien, stelselmatig geconfronteerd met een drietal bestuurslagen.

De hiërarchische indeling en het centralisme binnen het Nederlands bestuursstelsel komt onder andere door de volgende zeven punten tot uiting (Toonen, 1987: 36):

1. Het beginsel van de eenheidsstaat;
De macht en bevoegdheden van de lagere bestuurslagen wordt aan de staat ontleend.
2. Uniformiteit van organieke wetgeving;
De wettelijke organisatie van gemeenten en provincies is per wet centraal geregeld. Deze is min of meer uniform.
3. Toezicht op gemeentelijke autonomie;
Gemeenten zijn niet vrij bij het uitoefenen van hun autonome taken, zij staan onder provinciaal toezicht.
4. Hiërarchie van wetgeving;
Er bestaat geen constitutioneel waarborg van het criterium open huishouding. Er is sprake van een terugtrekingsprincipe; gemeentelijke regelingen wijken voor een hoger gezag.
5. Verschuiving van autonomie naar medebewind;
Het autonome takenpakket van gemeenten wordt kleiner. Gemeenten zijn steeds vaker de 'uitvoerende' overheidslaag.
6. Financiële verhoudingen en specifieke uitkeringen;
Gemeenten zijn in grote mate afhankelijk van de financiële overdracht van het Rijk. Binnen deze overdracht nemen de specifieke uitkeringen twee derde van het totaal voor hun rekening.
7. Centrale bemoeienis met lokale uitvoering;
Er is geen strikte scheiding tussen nationale regelgeving en lokale uitvoering. Bij de uitvoering van medebewindstaken worden de lagere overheden geconfronteerd met richtlijnen, planningsvoorschriften, goedkeurings- en controlebepalingen.

De Haan, Drupsteen & Fernhout (Toonen, 1987: 37) concluderen dat in Nederland veelal de klassieke theorie als uitgangspunt wordt gehanteerd. De idee van gescheiden bestuurslagen behelst dat zij in beginsel onafhankelijk van elkaar opereren en eenieder over een duidelijke bevoegdheid beschikt. Deze bevoegdheid wordt ontleend aan de huishouding van de diverse bestuurslagen. Toonen concludeert echter dat voor het begrip 'bevoegdheid' geen eenduidige invulling te geven is. Daarom stelt hij dat "[t]aakverdelingen afhankelijk zijn van wat door de betrokkenen op een bepaald moment doelmatig wordt geacht. De keuze van taken die men wil behartigen, de daarbij te hanteren beginselen, doeleinden en kwaliteitsmaatstaven zijn het voorwerp van een politieke keuze" (Toonen, 1987: 72). In dit perspectief zou de conclusie getrokken kunnen worden dat hiermee de hiërarchische indeling van ons binnenlands bestuur verder bevestigd wordt. Het is namelijk, behoudens de bepalingen in de Grondwet, de bovenste bestuurslaag (de staat) die deze keuzes maakt.

Het monocentrisch uitgangspunt komt tot uiting in de kijk op de werking van het binnenlands bestuur. De overheid wordt beschouwd als één rationele organisatie, als ware een individu (Berg, 1975: 4). Het machtscentrum zal het coördinatievraagstuk voor zijn rekening nemen. Op deze manier wordt de regelmaat binnen het systeem gewaarborgd. Het ontbreken van een (machts)centrum zal leiden tot oncontroleerbaarheid, overlap, versnippering, ondoelmatigheid en het gebrek aan eenheid. De eenheidsstaat wordt bewaakt doordat beslissingen genomen worden in de top van deze eenheidsstaat. Er wordt dus uitgegaan van bestuurshiërarchie. De mate van bevoegdheden van de lagere overheden (provincie en gemeenten) is afhankelijk van de mate waarin het Rijk deze overlaat of overdraagt aan deze lagere bestuurseenheden (Toonen, 1987: 156-157).

In het monocentrisch denkkader neemt toezicht een belangrijke positie in. Hoewel Thorbecke toezicht vooral zag als een afwerende en blokkerende macht, een middel voor conflictoplossing, wordt toezicht hier als een begeleidingsinstrument gezien. De hogere overheden begeleiden de lagere overheden door middel van toezicht teneinde uniformiteit, gelijkheid en standaardisatie te bereiken (ibidem).

Net als Toonen (1987: 72) stelt Berg (1975) dat een monocentrische blik op het openbaar bestuur het gevoerde beleid een uitingvorm van 'politieke wil' is, waarbij de openbare bestuursorganisatie gezien wordt als een politiek instrument. Het bestuur stelt de doelen die door middel van ingezet beleid bereikt moeten worden. Deze uitgangspunten hebben tevens hun uitwerking op de manier waarop sturing idealiter plaats dient te vinden. Onderstaande tabel geeft inzicht in de kenmerken van deze zogenoemde klassieke vorm van sturing (Bekkers, 2007: 99).

Tabel 1. De klassieke vormen van sturing.

Veronderstellingen t.a.v. sturing	Kenmerken van klassieke sturing
Politiek-ideologische legitimiteit	Maakbaarheid en vooruitgang. De overheid als 'maatschappelijke probleemoplosser'. Overheid bovengeschikt aan de samenleving.
Sturend vermogen van de sturende organisatie	Sturend vermogen vooral gezien als een structureringsvraagstuk van de sturende organisatie: de organisatie als machine, piramide en doelboom.
Zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke actoren	Weinig tot geen aandacht voor zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren. Deze is immers maakbaar.
Object en context van sturing	Object zijn interne bedrijfsprocessen (throughput). De maatschappelijke context is gericht te beïnvloeden, vooral door goede informatie.
Kennis en informatie	Rationaliteit als toverwoord. Groot vertrouwen in kennis en informatie ter vergroting van de rationaliteit van beleidsprocessen.
Sturingsmodaliteiten en -instrumenten	Sturing gericht op gedetailleerde beheersing (command and control) van processen en ontwikkelingen door middel van wet- en regelgeving en planning.

Bron: Bekkers, 2007: 99.

De monocentrische denkbeelden werden in de jaren '80 vervangen door een pluralistisch perspectief. Dit perspectief is ontstaan als een reactie op de 'scientific management school', waarin rationele en formele organisatiekenmerken centraal staan (Toonen, 1987: 159, 161).

2.3.2 Het organisatiethoretische bestuursstelsel; pluralisme, rationaliteit en doelmatigheid

Een tweede (bestuurskundig) theoretische conceptie vertolkt het heersende paradigma in het denken over binnenlands bestuur van de jaren '60 en '70. Men ging in deze decennia ervan uit dat de historisch gegroeide inrichting van het binnenlands bestuur niet meer voldeed aan de eisen van rationaliteit, doelmatigheid en democratie die in deze periode van het openbaar bestuur verlangd werden (Toonen, 1987: 125). Er kan hier gesproken worden over een gedecentraliseerde hiërarchie. De verhoudingen tussen bestuurslagen worden in een hiërarchisch denkraam geplaatst.

De intra-organisatorische benadering sluit een niet-hiërarchische eenheidsstaat per definitie uit. Een zekere mate van hiërarchie wordt nodig geacht om eenheid te bereiken. Ook hier vindt men aansluiting bij de in paragraaf 2.3.1 genoemde zeven punten. De spelregels van het binnenlands bestuur dienen eenheid en eenvoud te bewerkstelligen binnen een pluriform belangenstelsel. Net als in de monocentrische zienswijze wordt hier de gedachte aangehangen dat eenheid nodig is voor het uitoefenen van staatsgezag (Toonen, 1987: 145, 147).

Anders dan bij de klassieke theorie wordt in het organisatiethoretische perspectief de overheidsorganisatie gezien als een samenstel van delen. De overheid bestaat uit een aantal organisaties die min of meer onafhankelijk van elkaar opereren. Deze organisaties behandelen ieder op hun eigen wijze een deel de algemene problematiek (Toonen, 1987: 154).

De ontwikkelingen en kenmerken worden beschreven in termen van taken, bevoegdheden en financiële middelen, alsmede de verdeling hiervan over de verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie. Binnen de overheidsorganisatie kunnen drie functies worden onderscheiden die idealiter op de volgende manier zijn verdeeld (Toonen, 1987: 120):

1. Een structurerend, leidinggevend en kader- en voorwaardenscheppend niveau (het Rijk);
2. een coördinerend en integrerend middenniveau (de provincies) en
3. een uitvoerend, verzorgend en producerend niveau (de gemeenten).

De wenselijkheid voor functionele decentralisatie wordt in dit perspectief uitgesproken. Centrale leiding ten behoeve van het coördineren van het geheel blijft noodzakelijk. Taken dienen zo laag mogelijk in de organisatie van het binnenlands bestuur te worden uitgevoerd. De nadruk ligt op doelmatigheid en rationaliteit en stuurt in de richting van de 'cliëntgerichte' overheid. Een gedecentraliseerde bestuurshiërarchie vormt het ideaalbeeld.

Dit betekent niet dat er één, alles omvattende, optimale inrichting van het openbaar bestuur bestaat. De inrichting is afhankelijk van de doeleinden, bestuursmaatstaven en normen die men als criteria stelt voor de verdeling van de overheidsactiviteiten over de verschillende bestuurslagen en organisaties (Toonen, 1987: 118-119). Er kunnen dus uiteenlopende denkbeelden omtrent de inrichting van het openbaar bestuur zijn. Dit komt ook tot uiting in die ontelbare voorstellen die door verschillende commissies gedaan zijn als het gaat om de inrichting van het binnenlands bestuur en de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (zie hoofdstuk één).

Berg (1975: 14) stelt in zijn model 'besluitvorming binnen bureaucratieën' dat arbeidsdeling noodzakelijk is om de complexiteit van de problemen, en de daarvoor aangedragen oplossingen, voor de mens hanteerbaar te maken. De verscheidenheid aan organisaties waaruit het openbaar bestuur bestaat, heeft als voordeel dat het openbaar bestuur als geheel tegemoet kan komen aan specifieke professionele eisen en variërende maatschappelijke en bestuurlijke belangen (Toonen, 1987: 154). Een verscheidenheid aan organisaties die een deel van het geheel voor haar rekening neemt om zo aan voor een individu onoverzichtelijk en complex probleem het hoofd te bieden. De grote uitdaging binnen dit perspectief ligt in het coördineren van al die deeloplossingen (Berg, 1975, 24).

2.3.3 Het organische bestuursstelsel

Het hierboven besproken klassieke perspectief heeft als uitgangspunt dat eenheid de uitkomst is van een legitieme machtsuitoefening van het centraal gezag. Het stelsel van het binnenlands bestuur wordt dan ook vanuit een hiërarchisch denkraam bekeken. De staat bevindt zich bovenaan de hiërarchische opbouw en heeft vanuit die positie een natuurlijk overwicht. De organische visie op het bestuursstelsel stelt echter dat deze visie op eenheid van het binnenlands bestuur precies andersom bekeken moet worden en hangt daarmee de visie van onder andere Thorbecke en Buys aan. Eenheid is dan ook de basis van legitieme machtsuitoefening of staatsgezag, niet de uitkomst. Thorbecke stelt dat de delen in omgang met elkaar en met het geheel een bepaald toekomstperspectief hanteren. Beslissingen van de delen komen onder meer voort uit doelgericht gedrag. Het geheel heeft echter zelf geen doelen. Bovendien zijn de delen niet ondergeschikt aan het geheel. Het geheel domineert, in tegen stelling tot voorgaande perspectieven, niet (Derksen & Schaap, 2007: 167).

Thorbecke ziet de staat als een organisch systeem. In een organisch systeem zijn het geheel en delen tegelijkertijd elkaars oorzaak en gevolg. De één kan niet zonder de ander. Het geheel heeft zonder de samenstellende delen geen bestaansrecht en de samenstellende delen kunnen niet bestaan zonder het geheel. Het geheel kan daarom de delen niet negeren (Toonen, 1987: 54). De organische conceptie is hiermee een reactie op de klassieke en organisatiethoretische concepties (Toonen, 1987: 47, 135).

Ook in de organische zienswijze wordt het openbaar bestuur gezien als een samenklontering van verschillende bestuursorganisaties. Deze organisaties worden getypeerd als politieke stelsels. Het gevolg is dat de doelstellingen van beleid geen vaststaand gegeven meer zijn. Doelstellingen zijn aan verandering onderhevig. In dit perspectief wordt de politieke wil binnen de bestuurskundige analyse geplaatst. Hupe (2007: 173) sluit zich hier aan bij Toonen door te stellen dat het vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen een politiek vraagstuk betreft. Beleidsvorming is immers een kwestie van het bereiken van overeenstemming tussen de verschillende politieke stelsels (lees: actoren) (Toonen, 1987: 154).

Efficiëntie en effectiviteit spelen een minder prominente rol. Er is juist meer plaats voor ideologische normen en particuliere voorkeuren. Daarnaast is niet alleen het stellen van doelen maar ook de interpretatie van deze doelen onderwerp van inter-organisatorische politiek (ibidem).

Dit systeempolitieke denkkader wordt omschreven als polycentrische staats- en bestuursconcepties. Het uitgangspunt is immers dat er een veelheid van relatief zelfstandige machtcentra bestaan. Door het politieke spel en de daaruit voortkomende interactie is er sprake van wederzijdse aanpassing die in omgang met elkaar een organisatiebestel besturen (ibidem: 155). Deze polycentrische visie maakt dat er anders tegen sturing wordt aangekeken. Tabel 2 (pagina 22) geeft de noties omtrent de polycentrische visie op sturing kort weer.

Het organische en daarmee dynamische karakter van het binnenlands bestuur berust volgens Thorbecke op het feit dat de staat uiteindelijk is opgebouwd uit individuen. Deze individuen, en de uit individuen opgebouwde delen, zijn de dragers van de organische ontwikkeling (Toonen, 1987: 55).

Deze notie houdt in dat de ontwikkeling van de organische staat op evolutie berust. De ontwikkeling betreft dus een geleidelijk proces, waarbij de mogelijkheden niet van buiten komen, maar liggen besloten in de organische delen zelf. Het hiervoor gaande perspectief ging vooral uit van causaliteit: dit perspectief gaat uit van interactie en wisselwerking die de dynamiek en ontwikkeling van de organische staat bekliven (Toonen, 1987: 56). In dit licht onderscheidt Thorbecke zich in een belangrijk opzicht van andere organische staatstheoretici. Zij stellen vaak dat de ontwikkeling berust op bepaalde metafysische of andere gedetermineerde factoren. Thorbecke betoogt echter dat de meest elementaire delen van het geheel en de afzonderlijke delen uit individuen bestaan. Deze individuen zijn zelfbewuste wezens en zijn daarom in staat tot eigen zingeving. Evolutie is daarom geen gedetermineerd of blind proces. Met het oog op de toekomst zijn individuen in staat om welbewust het proces vorm te geven. *“Als delen van het geheel kunnen zij dit proces ieder afzonderlijk niet volledig bepalen”* (ibidem).

Het voorgaande in ogenschouw nemend rijst de vraag hoe het geheel, bestaande uit individuen, een functionele eenheid beklift. De aandacht van Thorbecke spitst zich voornamelijk toe op het onderkennen van het belang van evenwichtige relaties tussen delen en van delen tot het geheel. Eenheid wordt hier gelijk gesteld aan organische eenheid, wat impliceert dat eenheid niet berust bij een centrale actor. Organische eenheid is dus wat anders dan gecoördineerde eenheid. De evolutionaire processen die eenheid als gevolg hebben, kunnen alleen tot uiting komen wanneer er sprake is van evenwicht in de wisselwerking tussen het geheel en delen. Stagnatie is een uitingsvorm van een verstoord evenwicht (wanverhoudingen). Vaak wordt er te veel de nadruk gelegd op het geheel dan wel op de delen (Toonen, 1987: 56-57).

Tabel 2. Polycentrische sturing.

Veronderstellingen t.a.v. sturing	Kenmerken van nieuwe sturing
Politiek-ideologische legitimiteit	Terugtrekken van de overheid als maatschappelijke probleemoplosser. Neoliberaal gedachten over marktwerking.
Sturend vermogen van de sturende organisatie	Weinig aandacht. In eerste instantie vooral gericht op interne bedrijfsvoering.
Zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke actoren	Zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren wordt onderkend en tot uitgangspunt voor sturing genomen. Sturing op hoofdlijnen en op afstand. De overheid is slechts een actor in het brede beleidsnetwerk van actoren.
Object en context van sturing	Relatieve autonomie en wederzijdse afhankelijkheid van partijen in een beleidsnetwerk zijn kenmerkend voor de context van sturing. Object van sturing is het zelfsturende vermogen.
Kennis en informatie	Kennis en informatie als machtsbron, gericht op bescherming van positie in netwerk. Kennis en informatie zijn beperkt. Verscheidende perspectieven en rationaliteiten liggen aan sturing ten grondslag.
Sturingsmodaliteiten en -instrumenten	Sturingsmodaliteiten gericht op: <ul style="list-style-type: none"> - Sturing op sleutelparameters aan de input- en outputzijde van organisaties door middel van budgetfinanciering, contractmanagement en prestatiebesturing (bv. NPM); - Sturing door middel van incentives (prikkels); - Sturing gericht op procedureren en structureren van de relaties in een beleidsnetwerk en de creatie van 'level playing fields'; - Sturing gericht op gemeenschappelijke beeldvorming door middel van communicatie, overleg en onderhandeling en interactieve beleidsvorming.

Bron: Bekkers, 2007: 116.

Toonen (1987: 57) citeert Thorbecke die zijn ideaal als volgt omschrijft: “[...] een verband van elkaar wederkeerig beperkende organen, aangelegd om met vrijheid zamen te werken tot een wetgeving en een bestuur, die aan de eischen van een juist, regtvaardig, nationaal verstand beantwoorden”.

Thorbecke stelt niet dat tegenover elke macht een tegenmacht georganiseerd moet worden. Hij gaat uit van openheid en openbaarheid als voorwaarde voor organische ontwikkeling. Een krachtige staat is het resultaat van evenwichtige (machts-) verhoudingen tussen elkaar wederzijds controlerende, relatief zelfstandige eenheden.

Thorbecke's zienswijze op de 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' omvat ook hier, net als vele andere stellen, een ogenschijnlijke tegenstelling. Enerzijds hecht Thorbecke belang aan de relatieve autonomie van de delen, ofwel vrijheid. Anderzijds benadrukt Thorbecke gebondenheid. Thorbecke zelf is van mening dat tussen deze concepties geen enkele spanning bestaat. Zo concludeert Verkade dat (Toonen, 1987: 60-61):

“Een deel is nog geen ondergeschikt werktuig van het geheel omdat er algemene regels bestaan waaraan de bijzondere delen zijn onderworpen” en “Zo er sprake is van spanning in het beoogde binnenlands bestuursstelsel, gaat het om een bewust nagestreefde spanning. In verschillende gevallen blijkt Thorbecke concurrentie tussen verschillende ‘delen’ gunstig te achten”

Toonen concludeert hieruit dat de spanning tussen het geheel en delen en delen onderling de ontplooiing van zelfstandige kracht bevordert (Toonen, 1987: 61).

Deze ontplooiing is dus geen nul-som spel: ontplooiing van de één behoeft niet ten koste te gaan van de ander. De levende organismen (delen van het geheel en het geheel bestaande uit delen) zijn in staat eigen belangen te definiëren en van hieruit actief, anticiperend, inventief en reactief te werk te gaan. Thorbecke erkent wel dat een volledig vrije ontplooiing van één deel schadelijk kan zijn voor anderen of voor de ontwikkeling van het geheel. In het staatsstelsel van Thorbecke wordt daarom het handelen van één deel afhankelijk gemaakt door de toestemming van anderen: de uitoefening van initiatief wordt onder toezicht gesteld (Toonen: 1987, 61-62.).

Hierbij moet toezicht vooral begrepen worden als een afwerende macht. Het gaat dus niet om het effectueren van verticale machtsrelaties of bevelsrelaties. Het toezichthoudende orgaan treedt niet in de plaats van het lagere orgaan. De afwerende macht komt in de praktijk tot uiting in maatregelen als schorsing, vernietiging of onthouding van goedkeuring (ibidem; Derksen & Schaap, 2007: 168).

Ook heeft Thorbecke oog voor belangen die zich op of over de grens van een enkel orgaan begeven. Indien een regeling gewenst is, moeten deze belangen door een meer omvattend orgaan behartigd worden. Organen, anders dan gemeenten, kunnen dus ook als delen van het geheel initiatief ontplooiën. Regeling en bestuur door ‘hogere’ organen dienen uiteindelijk door de relevante delen geconcretiseerd te worden. Gemeenten zijn, bijvoorbeeld naast relatief zelfstandige delen, ook gronddelen van de staat. Gemeenten kunnen optreden als uitvoerder van het grotere geheel (Toonen, 1987: 63; Derksen & Schaap, 2007: 167-168).

Het organische perspectief, gezien door de ogen van Thorbecke, zet zich dus af tegen de causaal-mechanische benadering van zelfstandigheid en eenheid. Relatieve zelfstandigheid berust niet op factoren van buiten maar berust op de instemming van de delen zelf. Niet afscherming, scheiding en ontvlechting zijn het uitgangspunt om aan de relatieve zelfstandigheid van delen vorm te geven, maar initiatieven vanuit individuen samengestelde staatsorganismen die goedkeuring, of althans geen afkeuring, van andere delen van het grotere geheel uitspreken (ibidem).

Theoretisch kader deel II

De theoretische bril

2.4 Twee perspectieven

De in paragraaf 2.3 beschreven noties omtrent het denken over binnenlands bestuur vertonen raakvlakken met theorieën die betrekking hebben op andere thema's als het binnenlands bestuur en interbestuurlijke verhoudingen. Uit deze denkkaders zullen in deze paragraaf een tweetal perspectieven op interbestuurlijke verhoudingen gedestilleerd worden, die ieder een eigen plaatsbepaling aan bestuurlijke drukte geeft. Het betreft hier overigens ideaaltypische perspectieven.

Het destilleren van een tweetal perspectieven betekent niet dat het ene perspectief bestuurlijke drukte als iets negatiefs duidt en het andere als iets positief. Het gaat er in de gepresenteerde perspectieven om hoe tegen bestuurlijke drukte wordt aangekeken. Met andere woorden: het gehanteerde perspectief bepaalt hoe met de ervaren bestuurlijke drukte wordt omgegaan. Franssen en Berkhout (2010: 145) constateren dat *“Als ergens het theorema van Thomas – if men define situations as real, they are real in their consequences – van toepassing is binnen het Nederlands openbaar bestuur, dan geldt dat wel voor het breed beleefde probleem van bestuurlijke drukte”*.

2.4.1 Een korte introductie

Het eerste perspectief dat zal worden uitgewerkt betreft het instrumenteel-rationele perspectief. Dit perspectief is gestoeld op de klassieke, modernistische en organisatorische visies op het Nederlands binnenlands bestuur, zoals deze hierboven zijn beschreven. De modernistische, monocentrische blik op het binnenlands bestuur met uitgangspunten als doelrationeel handelen, het helder verdelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is hier het uitgangspunt. Het binnenlands bestuur wordt gezien als een hiërarchisch opgebouwd geheel met een natuurlijk overwicht voor de hoogste bestuurslaag, namelijk de staat.

Het tweede perspectief betreft het organisch-politieke perspectief. Dit perspectief is vooral gedestilleerd uit de organische visie op het binnenlands bestuur. Daarnaast zijn er enkele raakvlakken met het organisatorische perspectief, bijvoorbeeld doordat erkend wordt dat het binnenlands bestuur opgebouwd is uit verschillende organisaties. Het organisch-politieke perspectief betoogt echter dat dit politieke entiteiten zijn en hangt daarmee een polycentrische visie aan. Door 'het politieke' te betrekken, is het handelen van actoren gestoeld op hun overtuigingen en zijn doelstellingen te kenmerken als gestolde politieke overeenkomsten die op dat moment voldoende draagvlak genieten. Doelen zijn geen vaststaand gegeven, zij veranderen. Overeenstemming komt voort uit goedkeuring van de verschillende betrokken delen. Er is dus geen sprake van een hiërarchisch opgebouwd geheel en een hieruit voortvloeiend overheersend (machts)centrum.

Voordat er dieper wordt ingegaan op de kort geïntroduceerde perspectieven zullen eerst een aantal bestuurskundige kernvraagstukken nader worden beschouwd. Dit teneinde helderheid te verschaffen over de gehanteerde locus van dit onderzoek. Het betreft vier kernvraagstukken van het openbaar bestuur: structuur, beleid, besluitvorming en middelen (Teisman, 1995: 23).

Dit onderzoek richt zich op drie van de vier kernvraagstukken. Het vraagstuk omtrent middelen zal in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten. Het gaat in dit onderzoek primair om bestuurlijke drukte, gedefinieerd als een vraagstuk betreffende interbestuurlijke verhoudingen. De focus ligt hierbij primair op de structuur en proceskant van het vraagstuk, niet zozeer op de operationele kant.

2.4.2 Kernvraagstukken van het openbaar bestuur nader bekeken

Elk te destilleren perspectief op interbestuurlijke verhoudingen geeft een eigen invulling aan drie kernvraagstukken en kennen daarmee ieder hun eigen 'waarden' toe. Hier uit vloeit de te onderkennen positie van bestuurlijke drukte voort. Onderstaande opsomming is ontleend aan Teisman (1995: 23).

- **Structuur**
Beleidsvelden kennen een bepaalde ordening. De ordening van een beleidsveld kan inzichtelijk worden gemaakt door te kijken uit welke eenheden deze is opgebouwd en welke relatie er tussen deze eenheden bestaat.
- **Beleid**
Beleid kan worden omschreven als de inhoudelijke component van het (overheids)handelen. Het is de vraag hoe deze component is opgebouwd en waar deze op gebaseerd is.
- **Besluitvorming**
Zonder enigerlei vorm van besluitvorming is het niet mogelijk tot enig resultaat te komen. De vraag is uit welke elementen het besluitvormingsproces is opgebouwd en hoe deze elementen zich tot elkaar verhouden.

Hupe (2007) beziet in zijn boek 'Overheidsbeleid als politiek' het binnenlands bestuur vanuit een verticale en een horizontale dimensie. De verticale dimensie kan worden opgedeeld in drie aspecten. Het constituerend bestuur omvat de structuurcomponent, terwijl bij directief bestuur de inhoudscomponent van beleid centraal staat. Operationeel bestuur omvat de uitvoering van het betreffende beleid (Hupe, 2007: 162). Onderstaande tabel, ontleend aan Hupe en Hill (2004), geeft het onderscheid tussen de focus (het soort activiteit) en de locus (de schaal van handelen) weer. Hierbij valt op dat de schaal van handelen niet altijd gelijk is aan het soort activiteit. Kortom: de locus en focus zijn niet elkaars gelijke. Een bepaalde activiteit valt dus niet samen met een bepaalde laag. Een evidente uitingvorm hiervan is dat ook een 'lagere' overheid op een bepaald gebied aan beleidsvorming kan doen. Hupe en Hill geven dit in tabel 3 weer door 'beleid D'. Het lokale bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid 'B' die haar oorsprong vindt in de (supra-)nationale bestuurslaag. Beleid D en B kunnen raakvlakken vertonen en invloed op elkaar uitoefenen. Afstemming en daarmee interbestuurlijke samenwerking is dus gewenst.

Tabel 3. Lagen en niveaus in implementatieonderzoek.

Handelingsniveau Bestuurslagen	Constituerend bestuur	Directief bestuur	Operationeel bestuur
(Supra-) Nationaal	Systeemontwerp	Beleidsvorming beleid A Beleidsvorming B	
'Meso' bestuurslaag (bijv. staat in federatie; provincie)	Ontwerp specifieke instituties	Mede-beleidsvorming beleid B	Implementatie beleid A
Lokaal	Ontwerp lokale instituties	Beleidsvorming beleid D	Implementatie Beleid D Implementatie Beleid B

Bron: Hupe en Hill, 2004: 75.

2.4.3 Het instrumenteel-rationele perspectief

“De wetenschappelijke reflectie op het verschijnsel gedecentraliseerde eenheidsstaat is te vinden in de zogenaamde ‘drie-kringen-leer’, ook wel genoemd de ‘leer der gescheiden huishoudingen’. [...] Centraal staat dus een in principe hiërarchische opbouw van het bestuursstelsel: ieder laag heeft zijn eigen bevoegdheden die door het hoogste orgaan uitgezet zijn. Deze bevoegdheden worden in beginsel zelfstandig uitgeoefend, zij het dat de lagere niveaus rekening dienen te houden met opdrachten van bovenaf en bovendien onderworpen zijn aan toezicht en controle door de hogere organen” (Glasbergen en Simonis in: Toonen, 1987: 7).

Het instrumenteel-rationele perspectief is bij uitstek geschikt om verschillende processen in voor iedereen heldere en zichtbare banen te leiden. De ongreepbare complexiteit van het op te lossen (maatschappelijk) vraagstuk wordt door diverse handvatten en middelen voor een organisatie en/of individuen hanteerbaar gemaakt.

Structuur

In veel rationele benaderingen van beleid wordt uitgegaan van de maakbaarheid van de samenleving op grond van de doelstellingen die de overheid heeft geformuleerd. Door middel van deze doelstellingen stuurt de overheid maatschappelijke processen en ontwikkelingen. Dit uitgangspunt beklift, aangezien er een unitair centraal sturingscentrum is waar doelen en het daarvan afgeleide beleid worden geformuleerd. De subjecten van dit beleid (uitvoerders, burgers en bedrijven) conformeren zich naar de door de centrale entiteit helder en eenduidig

geformuleerde boodschap (Bekkers, 2007: 57-58). De samenleving is in deze conceptie het bestuurde systeem en de overheid het sturend systeem (Teisman, 1995: 24).

Het bestuur stelt de doelen, die door middel van ingezet beleid bereikt moeten worden. De organisatorische activiteiten voor het maken van beleid gaan gepaard met vergaande arbeidsverdeling. De inrichting van het binnenlands bestuur en de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen worden gezien in het licht van het bereiken van een zo effectief en efficiënt mogelijke productie van publieke goederen (Toonen, 1987: 154).

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen drie niveaus. Ten eerste is er het structurerende, leidinggevende en kader- en voorwaardenscheppend niveau, dat gerepresenteerd wordt door het Rijk. Ten tweede is er het coördinerende en integrerende middenniveau van provincies. Tot slot is er het uitvoerend, verzorgend en producerend lokaal niveau van gemeenten.

Binnen het instrumenteel-rationele perspectief wordt het wenselijk geacht dat taken en bevoegdheden zo helder en inzichtelijk mogelijk te verdelen over de verschillende bestuurslagen van het binnenlands bestuur. Dit beschouwende kan worden vastgesteld dat hier beoogd wordt de verticale dimensie van bestuurlijke drukte aan te pakken. Deze verticale dimensie gaat hiermee in op interbestuurlijke verhoudingen, een structuurcomponent dat Hupe (2007: 162) omschrijft als constituerend bestuur. Tevens kan hieruit worden afgeleid dat posities van de diverse betrokken bestuurlijke instanties moeten passen binnen het hiërarchisch stelsel (Teisman, 1995: 25).

Het ontbreken van een (machts)centrum (het gebrek aan eenheid) zal leiden tot oncontroleerbaarheid, overlap, versnippering en ondoelmatigheid. De eenheidsstaat wordt bewaakt doordat beslissingen genomen worden in de top van deze eenheidsstaat. De mate van bevoegdheden van de lagere overheden (provincies en gemeenten) is afhankelijk van de mate waarin het Rijk deze overlaat of overdraagt aan deze lagere bestuurseenheden (Toonen, 1987: 156-157). Er is sprake van een top-down benadering waarin wordt verondersteld dat de politiek-bestuurlijke top in staat is het algemeen belang te definiëren. 'Ondergeschikten' en gespecialiseerde eenheden dienen zich hieraan te conformeren. Overlap in taakverdeling, tegenwerking van maatschappelijke groeperingen en strijd tussen overheidsorganisaties wordt gezien als verlies van effectiviteit en efficiëntie (Toonen, 1987: 85, 156-157).

Beleid

Een rationele benadering van beleid en beleidsprocessen legt het accent op het bereiken van vooraf geformuleerde doelstellingen op grond van kennis en informatie. Meer weten levert beter beleid op. Het betreft hier doelrationeel handelen, waarbij doelmaximalisatie het uitgangspunt is. Natuurlijk betreft het hier een ideaal streven. Simon laat met het door hem geïntroduceerde begrip 'bounded rationality' zien dat doelmaximalisatie lang niet altijd nastreefbaar is (Bekkers, 2007: 55). Een mens heeft immers een beperkt vermogen om informatie te verwerken en zal daarom streven naar het bereiken van een bevredigende mate van rationaliteit. Beleid wordt in dit perspectief door Hoogerwerf (in Bekkers, 2007: 55) als volgt gedefinieerd: *"Het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen volgens bepaalde tijdskeuzen"*. In veel rationele benaderingen van beleid wordt uitgegaan van de maakbaarheid van samenleving op grond van de doelstellingen die de overheid heeft geformuleerd. Door middel van deze doelstellingen stuurt de overheid maatschappelijke processen en ontwikkelingen.

Kennis en informatie wordt gezien als de basis voor daadwerkelijke effectieve interventies. Van de Donk (Bekkers, 2007: 59) stelt dat *"[k]ennis en informatie worden beschouwd als een conditio sine qua non: de afwezigheid van informatie leidt tot ineffectief, inefficiënt en onsamenhangend beleid en dito resultaten"*. Kennis en informatie zijn dus het uitgangspunt voor de op te stellen beleidstheorie waarvan uiteindelijk het te volgen programma wordt afgeleid. Daarnaast speelt informatie en kennis een belangrijke rol bij het monitoren tijdens en evaluatie van het uit te voeren programma (ibidem).

Binnen de rationele benadering van beleid en beleidsprocessen staat de beleidscyclus centraal. Dat wil zeggen het cyclische en lineaire karakter. Van de Donk (in Bekkers, 2007: 60-61) stelt dat binnen de rationele benadering het erg belangrijk is dat, indien beleid effect wil hebben, er een schema van relatief gescheiden activiteiten wordt afgelopen. Onderstaande tabel geeft een kort overzicht van de verschillende aspecten van de rationele benadering van beleid.

Tabel 4. De rationele benadering van beleid.

Dominant verklaringsmechanisme	Doelrationaliteit, oftewel het realiseren van doelstellingen.
Wereld- en mensbeeld	De homo economicus. Met behulp van rationeel gedrag zijn doelen maximaal te bereiken. De overheid kan door middel van beleid de samenleving sturen op grond van de geformuleerde doelstellingen.
Instrumentatie	Programmering (structurering van handelingen die moeten worden verricht om de doelstellingen van beleid te realiseren) en beleidsinstrumenten (neutraal). Keuze is rationeel.
Beoordeling	Effectiviteit, efficiency en samenhang
Rol van kennis en informatie	Erg belangrijk bij opstellen van beleidstheorieën op grond waarvan een beleidsprogramma wordt ontworpen (overzicht van het probleem maken) (1), en in het bepalen of de uitvoering van de genomen maatregelen de gewenste effecten heeft opgeleverd (2). Overheid als informatie processor (steeds efficiënter en effectiever) en als managerial rationalism (werken met een dashboard, overzicht houden).
Verloop van het beleidsproces	De beleidscyclus: maatschappelijk probleem → agendavorming → beleidsvoorbereiding → beleidsbepaling → beleidsuitvoering → beleidshandhaving → beleidsevaluatie → terugkoppelen van beleidseffecten → agendavorming → etc.
Rol van politiek	Primaat van politiek, met accent op formele politieke instituties en spelregels. Duidelijke scheiding politiek en bureaucratie.

Bron: Ontleend aan Bekkers, 2007: 88.

Besluitvorming

Sturing kan gezien worden als de navolgende component van beleid. Door beleidsontwikkeling probeert de overheid immers sturing te geven aan een bepaald maatschappelijk vraagstuk. De normatieve vraag behelst welke positie de overheid in haar aanpak wenst in te nemen. Daar waar het ingrijpen van de overheid gewenst is, is de vraag in welke mate zij hiertoe in staat is, of de overheid hiertoe bereid is en hoe zij dit gaat doen (Bekkers, 2007: 91).

Het monocentrisch sturen: De cockpit

Bepalen of overheidsingrijpen gewenst is en hoe deze vorm gegeven zal moeten worden, is afhankelijk van hoe men de positie van de overheid ten opzichte van de samenleving en het maatschappelijk vraagstuk beziet. In welke mate en met welke instrumenten ingrijpen van de overheid wenselijk wordt geacht, is afhankelijk van de gehanteerde sturingsconceptie. De veronderstellingen die aan de sturingsconceptie ten grondslag liggen beantwoordt in zekere zin de vraag hoe de overheid wenst in te grijpen en welke instrumenten (sturingsmodaliteit) zij hiervoor zal inzetten. Binnen het instrumenteel-rationele perspectief op interbestuurlijke verhoudingen zal de voorkeur vooral uitgaan naar wat in de bestuurskunde de klassieke vormen van sturing wordt genoemd. Teisman (1995: 27) spreekt dan ook over 'monocentrische sturing'. Van Gunsteren (in Bekkers, 2007: 95) spreekt van 'the central rule approach'.

De monistische gedachte, zoals eerder is beschreven aan de hand van Toonen (1987), is hierin terug te vinden. Ook Bekkers (2007:95) concludeert dat de idee over de ontwikkelingen en vraagstukken in de samenleving zijn op te lossen vanuit een centraal punt, hetgeen kenmerkend is voor de klassieke vormen van sturing.

De politiek-ideologische grondslag, waarin de klassieke vormen van sturing zijn ingebed, is het geloof in de maakbaarheid van de samenleving en de vooruitgang van diezelfde samenleving. In de jaren '60 van de vorige eeuw kreeg de maakbaarheidsgedachte vorm door tal van grote, overkoepelende nota's en plannen die tot eind jaren '80 verschenen. Ook de oprichting van diverse planbureaus, zoals het Centraal Planbureau, het Sociaal Cultureel Planbureau en de oprichting van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, belichamen het maakbaarheidsidee (Bekkers, 2007: 96).

De organisatie wordt gezien als een machine waar, wanneer zij faalt, gezocht wordt naar het haperende tandwiel. Denk hierbij aan onduidelijke doelstellingen, gebrekkige middelen, onduidelijke taakverdeling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden of gebrekkige communicatie (ibidem; Morgan, 2006 26-29).

Resumé

Het hier besproken instrumenteel-rationele perspectief op het binnenlands bestuur beziet interbestuurlijke verhoudingen als een hiërarchisch systeem waarbij de hiërarchie (het denken in termen van hogere en lagere overheden) er zorg voor draagt dat de eenheid van dit systeem bewaakt wordt. Het succes van het binnenlands bestuur is afhankelijk van de mate waarin betreffende actoren doelrationeel handelen. Het openbaar bestuur is effectief wanneer zij eenvoudig is. Eenvoudig in de zin van het helder afbakenen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Dit waarborgt het efficiënt en effectief handelen van het systeem als geheel: je gaat erover of niet.

Wanneer gekeken wordt naar het Nederlands binnenlands bestuur wordt binnen dit perspectief vooral de metafoor van het huis van Thorbecke aangehangen. De verticale dimensie (constituerend bestuur) van het openbaar bestuur wordt omschreven in termen van formele bevoegdheden en helder afgebakende verantwoordelijkheden (Hupe, 2007: 171).

Bestuurlijke drukte

Het instrumenteel-rationele perspectief beziet bestuurlijke drukte vooral als een coördinatieprobleem. Bestuurlijke drukte is het resultaat van onoverzichtelijke structuren, verhoudingen, taakverdeling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

2.4.4 Het organisch-politieke perspectief

“Indien in één opzicht de conceptie-Thorbecke op de gedecentraliseerde eenheidsstaat in de loop der jaren prijs gegeven is, dan is het op het terrein van de driekringenleer. Afbakening van taken over de drie overheidslichamen rijk, provincie en gemeente, als blijvend, van nature bepaald gegeven is niet mogelijk gebleken” (Hennekens in: Toonen, 1987: 7).

Structuur

Daar waar het instrumenteel-rationele perspectief eenheid als resultante van enigerlei vorm van hiërarchie en daarmee het overwicht van één bepaalde actor (vaak gezien als de staat) beschouwt, beziet het organisch-politieke perspectief eenheid als basis voor het legitiem handelen en staatsgezag: eenheid is de basis, niet de uitkomst.

Het instrumenteel-rationeel perspectief beziet eenheid van het geheel als voorwaarde voor het legitiem uitoefenen van gezag en daarmee een voorwaarde voor het effectief en efficiënt handelen van dat geheel. Het geheel handelt in deze zienswijze doelrationeel. Het hier besproken organisch-politieke perspectief beziet dit precies andersom. Eenheid is niet de uitkomst maar de basis van legitieme machtsoefening en staatsgezag. Er is geen centraal punt dat van nature het overwicht ten opzichte van de andere delen heeft. Hierbij dient te worden opgemerkt dat delen zelf wel degelijk doelrationeel handelen, maar dat het geheel zelf geen doelen heeft. De implicatie van de notie dat het geheel de delen niet overheerst, is dat het geheel haar delen niet kan negeren. Buys en Thorbecke kunnen worden aangeduid als aanhangers van dit perspectief (Toonen, 1987: 84).

Daarnaast is het belangrijk te onderkennen dat dit perspectief zich een pluriformische zienswijze van het binnenlands bestuur aanmeet. De verschillende bestuursorganisaties worden niet louter als één organisatie beschouwd, zoals in het vorige perspectief, maar de organisaties worden gezien als afzonderlijke politieke stelsels. Toonen stelt dat wanneer de diverse bestuursorganisaties gezien worden als politieke stelsels dit gevolgen heeft voor de doelstellingen van beleid. De doelstellingen zijn geen vaststaand gegeven meer. Ze zijn aan verandering onderhevig. Belevingsvorming is immers een kwestie van het bereiken van overeenstemming tussen verschillende politieke stelsels (Toonen, 1987: 154, Morgan, 2006 26-29).

De zelfstandige delen kunnen zelf initiatief nemen, zichzelf ontplooien en ontwikkelen. Het handelen van één deel wordt in de organische zienswijze van Thorbecke afhankelijk gemaakt van de toestemming van een ander deel, omdat een volledige vrije ontplooiing van één deel schadelijk kan zijn voor andere delen of voor de ontwikkeling van het geheel (Toonen, 1987: 61-62).

Interbestuurlijk is politiek

De drie bestuurslagen in Nederland kenmerken zich door het feit dat er een democratisch gelegitimeerd bestuur aanwezig is. De kiezer kiest immers om de vier jaar het bestuur van de betreffende bestuurslaag en legitimeert op deze wijze het bestuurlijk handelen. Bestuurders zullen zich tegenover de gekozen volksvertegenwoordigers moeten verantwoorden. De afzonderlijke actoren zijn dan ook te beschouwen als politiek handelend. In dit licht bezien schept de onduidelijkheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden manoeuvreerruimte.

Het bovenstaande in ogenschouw nemend, concludeert Hupe (2007: 174) het volgende:

“Is het bestaan van de verscheidenheid aan bestuurslagen in de praktijk van interbestuurlijke verhoudingen een gegeven, voorstellen voor bestuurlijke hervorming, van welke aard ook, impliceren wijzigingen van de bestaande machtsverhoudingen” en “Niet alleen de inhoud van beleid (directief bestuur), maar ook bestuurlijke vormgeving (constituerend bestuur) fungeert zo als arena voor politieke strijd. Daarmee betreft eveneens de structuurkant van de verticale dimensie van besturen in veelzijdigheid in feite een voorwerp van politiek handelen”.

In het licht van het hier besproken organisch-politieke perspectief concludeert Hupe (2007: 175), kijkend naar de verticale dimensie van het openbaar bestuur, dat het “[...] tot een grotere overzichtelijkheid te komen in hoge mate op een illusie lijkt te berusten. Het bestaan van meer dan één bestuurslaag en het variërend karakter van de vandaaraf geleverde bijdrage aan beleidsprocessen zijn en blijven feit”. Hupe beziet in deze constatering dat dit niet hoeft te betekenen dat doelstellingen ongerealiseerd blijven (een wens die in het terugdringen van bestuurlijke drukte besloten ligt). Hupe (2007: 175) stelt zelfs dat de praktijk erbij gebaat is dat betrokken actoren politiek handelen:

“De diversiteit van de afhankelijkheden, het verticaal wederkerig karakter daarvan, het feit dat op en tussen bestuurslagen communicatie van en naar verschillende plaatsen plaatsvindt, een handelingsruimte die groter is dan zich op papier laat aflezen: dit zijn kenmerken van de manier waarop politiek-bestuurlijke actoren interbestuurlijke verhoudingen benutten. Juist het feit dat die actoren politiek handelen, betekent dat zij de formele tekortkomingen kunnen compenseren en initiatieven kunnen nemen ook als daarom niet wordt gevraagd”.

Met deze constatering sluit Hupe zich onder andere aan bij Toonen (1984, 1987, 1990c), Herweijer (2001) en Berg (1975).

Beleid

Afwegingen maken op basis van zo veel mogelijk beschikbare (wetenschappelijke) kennis in een volgtijdelijk proces is het kenmerk van het voorgaande perspectief, wanneer gekeken wordt naar het beleidsproces. Het organisch-politieke perspectief erkent echter dat de verschillende betrokken actoren ieder een eigen belang hebben en hun belangen zullen ‘verdedigen’. Deze visie komt voort uit de politieke benadering van beleid (Bekkers, 2007: 88). Daarnaast wordt erkend dat de betrokken actoren anderen nodig hebben om enig resultaat te bereiken. Kortom: er dient enige vorm van draagvlak te ontstaan binnen het netwerk van betrokken partijen.

De politieke benadering van beleid stelt dat actoren hun macht aanwenden om hun belangen en posities te beschermen. Macht wordt door Dahl (Bekkers, 2007: 62-63) gedefinieerd als het vermogen van actoren om een bepaald gewenst gedrag te realiseren. De ene actor is door middel van macht dus in staat een andere actor zijn ‘wil’ op te leggen en hem hiernaar te laten handelen. Het erkennen van het bestaan van verschillende (politieke) machtsbasissen, maakt dat deze visie breekt met de monocentrische blik van het voorgaande perspectief. Er bestaat geen cockpit van waaruit alles gezien en bestuurd wordt. Een passende metafoor bij deze benadering van beleid is ‘het clubhuis’. Het publieke belang wat gediend wordt, krijgt invulling door de stolling van bepaalde machtsverhoudingen die uitdrukking geven aan bepaalde waarden of waardenafwegingen. Het is noodzakelijk dat het stollingsproces van deze machtsverhoudingen als legitiem wordt ervaren (Bekkers, 2007: 62-63). Onderstaande tabel (pagina 30 en 31) geeft de politieke benadering van beleid weer.

Tabel 5. De politieke benadering van beleid.

Dominant verklarings-mechanisme	Afweging tussen waarden en concrete belangen van betrokken partijen is onderwerp van strijd om macht en belang. Polycentrisch perspectief in plaats van monocentrisch perspectief.
Wereld- en mensbeeld	Strijd in arena's en beleidsnetwerken om veiligstellen van eigen belangen. Ook het idee van (wederzijdse) afhankelijkheid. Afhankelijkheid leidt tot strategisch gedrag met bepaalde interactiepatronen (bv. conflict, dwang en overleg).
Instrumentatie	Beleidsinstrumenten zijn machtsbronnen die gebruikt worden om bepaalde specifieke belangen te realiseren. De inzet van beleidsinstrumenten heeft ook gevolgen voor toekomstig beleid.
Beoordeling	Beleid is succesvol als het eigen belang veilig is gesteld en als het op genoeg steun kan rekenen van betrokken partijen. Bij beleid zijn doelstellingen veelal de uitkomst van een onderhandelingsproces waarvoor steun en draagvlak bestaat.
Rol van kennis en informatie	Kennis, informatie en ICT zijn machtsbronnen om probleempercepties en oplossingen te ondersteunen en het ondersteunen van onderhandelingsproces. Daarnaast kan het bijdragen aan een beter begrip van de posities die partijen innemen. Tenslotte zijn het machtsbronnen, gericht op strategische onzekerheidsreductie.

Verloop van het beleidsproces	Beleidsprocessen verlopen grimmig en rommelig, stapje voor stapje (incrementalisme). Beleidsproces loopt door elkaar, elke ronde nieuwe onderhandelingen. Beleidsnetwerken worden gezien als vuilniszaken (strijd om macht is hierdoor strijd tussen 'advocacy coalitions').
Rol van politiek	Beleed is politiek, het gaat namelijk om de strijd om afweging tussen waarden en belangen

Bron: Ontleend aan Bekkers, 2007: 88.

Besluitvorming

Doordat er meerdere sturingscentra zijn, is er geen sprake van één enkel volgtijdelijk proces van besluitvorming. Besluitvorming vindt plaats binnen diverse arena's waar verschillende partijen aan deelnemen. Ook is het niet altijd duidelijk waar de grenzen van een besluitvormingsarena liggen; deze zijn fluïde. Een besluitvormingsarena bestaat uit diverse partijen met ieder hun eigen belang. Belangen kunnen elkaar overlappen, aanvullen of zelfs conflicteren (Koppenjan & Klijn, 2004: 57-59; Bekkers, 2007: 63-65). Arena's kunnen het best worden voorgesteld als besluitvormingsnetwerken. Door te spreken in termen van netwerken ontstaat er aandacht voor de verschillende afhankelijkheidsrelaties tussen partijen (Bekkers, 2007: 63-65). Een beleidsnetwerk kan worden omschreven als "[...] een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke actoren bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's of gericht zijn op het gebruik van bepaalde middelen" (Hufen & Ringeling; Klijn, Koppenjan & Termeer in: Bekkers, 2007: 65). Het beleidsproces verloopt rommelig en grillig, zelfs onoverzichtelijk en is een incrementeel proces. Lindblom (ibidem) spreekt van 'muddling through'. Er wordt onderkend dat problemen niet alleen rationeel complex zijn maar ook normatief complex (Bekkers, 2007: 68-70). Kortom, beleid is politiek (Hupe, 2007; Bekkers, 2007: 70).

Beleidsinstrumenten worden niet gezien als neutrale instrumentaria. Het zijn machtsbronnen. Belangrijk is bovendien de inrichting van de beleidvormingsarena's en het faciliteren van het onderhandelings- en besluitvormingsproces. Succesvol beleid kan in deze politieke visie op twee manieren worden bekeken. Vanuit de individuele positie bekeken, is beleid succesvol wanneer men erin slaagt de belangen en positie te verdedigen of zelfs te verbeteren. Vanuit het perspectief van het netwerk als geheel, is beleid succesvol wanneer men kan rekenen op draagvlak. Bekkers (2007: 66-67) concludeert dan ook dat beleid daarom ook kan worden gedefinieerd als gestolde consensus.

Polycentrisch sturen: Het clubhuis

In het vorige perspectief is ingegaan op de klassieke vorm van sturing. In het bestuurskundig debat omtrent sturing en de effectiviteit van beleid wordt vaak gewezen op de tekortkomingen van het klassieke sturingsparadigma. Dit debat concentreert zich vooral rondom de hierboven beschreven kenmerken van het organisch perspectief. Zo zou de samenleving een verzameling zijn van gefragmenteerde instituties, organisaties en groeperingen die alleen op de voor hen belangrijke vraagstukken invloed trachten uit te oefenen op onder andere de vorm en inhoud van beleid. De overheid is daarom niet alleen diegene die stuurt, maar is zelf ook object van sturing. In dit perspectief is de overheid slechts één van velen, waarbij de overheid overigens zelf ook niet als een enkelvoudige actor gezien kan worden. Elk van de afzonderlijke overheidsorganisaties heeft immers haar eigen belangen die niet altijd met elkaar overeenkomen. Dit verklaart waarom het coördinatievraagstuk een steeds belangrijker element vormt van sturing, waarbij integraal beleid vaak als de oplossing gezien wordt (Bekkers, 2007: 100-101).

Het polycentrische denken vindt haar legitimatie in de politiek-ideologische werkelijkheid van de terugtrekkende overheid. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving heeft door diverse crises (o.a. de oliecrisis) ingeboet. De overheid trekt zich terug door het zelfsturende vermogen van organisaties en maatschappelijke sectoren te benutten. Daarnaast is het neoliberale gedachtegoed in opkomst. Marktwerking, concurrentie, liberalisering en privatisering worden als oplossing gezien voor de bestaande (sturings)problemen (Bekkers, 2007: 103).

Het polycentrisch denken heeft, in tegenstelling tot het monocentrisch denken, minder aandacht voor de organisatie an sich, maar meer aandacht voor de context waarbinnen sturing plaatsvindt. Actoren beschikken over zelfsturend vermogen en zijn daardoor in staat voor hun eigen belangen op te komen en dus kunnen ze strategisch gedrag vertonen. Hierbij is er enerzijds sprake van relatieve autonomie, anderzijds is er ook sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Geen partij beschikt over alle middelen om haar doel te verwezenlijken en heeft daarom andere partijen nodig. Van Gunsteren concludeert dat het resultaat hiervan is dat er sprake is van overleg- en onderhandelingsprocessen, waardoor partijen in staat zijn tot collectieve wilsvorming en zelfbinding te komen die door de andere betrokken partijen wordt geaccepteerd. In dit licht wordt er gesproken over beleidsnetwerken. Dit impliceert dat de cockpit is verlaten en dat 'de overheid' plaatsneemt in het clubhuis en slechts één van vele partijen is, zij het met bijzondere bevoegdheden (Bekkers 2007: 104).

Resumé

Het organisch perspectief beziet het binnenlands bestuur als een samenklontering van bestuursorganisaties die worden getypeerd als politieke stelsels. De diverse bestuursorganisaties handelen doelbewust om hun eigen belangen zo goed mogelijk te waarborgen en te verdedigen. Zij zijn afzonderlijke machtscentra die, wanneer nodig, strategisch handelen. Dit heeft tot gevolg dat doelstellingen geen vaststaand gegeven zijn, maar aan veranderingen onderhevig zijn. Beleidsvorming is een kwestie van het bereiken van overeenstemming tussen de verschillende betrokken politieke stelsels. Eenheid is de basis, en niet, zoals in het instrumenteel-rationele perspectief, het gevolg van staatsgezag. Het publieke belang krijgt invulling door de stolling van machtsverhoudingen die uitdrukking geven aan bepaalde waarden. Het stollingsproces dient hierbij als legitiem ervaren te worden. Beleid is vanuit een individueel perspectief gezien succesvol wanneer belangen zijn gewaarborgd. Vanuit het perspectief van het geheel gezien is beleid succesvol wanneer men kan rekenen op draagvlak, of zoals Teisman (1995: 18) het formuleert: *“Niet het algemeen belang of het eigenbelang, maar het gemeenschappelijk belang is toetssteen voor het beoordelen van beleid”*.

Hierbij past een polycentrische vorm van sturing. Er zijn diverse machtscentra en besluitvormingsarena's. Deze zijn fluïde. Het proces voltrekt zich niet volgtijdelijk en wordt gekenmerkt door incrementalisme. Het organisch-politieke perspectief heeft oog voor de context waarbinnen besluitvorming plaatsvindt en onderkent enerzijds het zelfstandig vermogen van betrokkenen, maar anderzijds ook hun wederzijdse afhankelijkheid.

Het organisch-politieke perspectief, gezien door de ogen van Thorbecke, zet zich dus af tegen de instrumenteel-rationele benadering van zelfstandigheid en eenheid. Relatieve zelfstandigheid berust niet op factoren van buiten, maar berusten op de instemming van de delen zelf. Niet afscherming, scheiding en ontvlechting zijn het uitgangspunt om aan de relatieve zelfstandigheid van delen vorm te geven, maar initiatieven vanuit individuen samengestelde staatsorganismen, die goedkeuring, althans geen afkeuring, van andere delen van het grotere geheel uitspreken.

Het vraagstuk omtrent interbestuurlijke verhoudingen is een politiek vraagstuk. Hupe (2007: 175) stelt: *“Juist het feit dat [...] actoren politiek handelen, betekent dat zij de formele tekortkomingen kunnen compenseren en initiatieven kunnen nemen ook als daarom niet wordt gevraagd”*. Teisman (1995: 37) stelt: *“[h]et gaat niet om onzekerheidsreductie, maar om het hanteren van onzekerheid”*.

Bestuurlijke drukte

Het organisch-politieke perspectief beziet bestuurlijke drukte als een gegeven. Het fenomeen is inherent aan de vormgeving van het systeem en de complexe aard van de op te lossen (maatschappelijke) vraagstukken. Diverse bestuurlijke instanties zullen te allen tijde met elkaar interacteren, alleen al, omdat men van elkaar afhankelijk is. Bestuurlijke drukte wordt pas een probleem wanneer te realiseren doelstellingen blijven liggen. Bestuurlijke drukte wordt gezien vanuit een politiek handelsperspectief, dat mede door polycentrische vorm van sturing in goede banen geleid dient te worden. Bestuurlijke drukte biedt derhalve ook kansen. Actoren kunnen door middel van politiek handelen formele tekortkomingen het hoofd bieden. Soeterbroek (2004: 129-131) spreekt over ‘go with the flow’. Hupe (2007: 175) spreekt over een grotere handelingsruimte dan het zich op papier laat aflezen.

2.5 Resumé

De ‘theoretische bril’ die binnen dit onderzoek zal worden gehanteerd bestaat uit een tweetal perspectieven die zijn gedestilleerd uit de literatuur omtrent interbestuurlijke verhoudingen en de inrichting van het Nederlands binnenlands bestuur. De Leeuw (2001) concludeert dat bestuurlijke drukte niet wordt veroorzaakt door het handelen van één actor. Het is de gezamenlijke sturing dat de ervaren drukte veroorzaakt. Kortom, het vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen en coördinatie ligt aan bestuurlijke drukte ten grondslag.

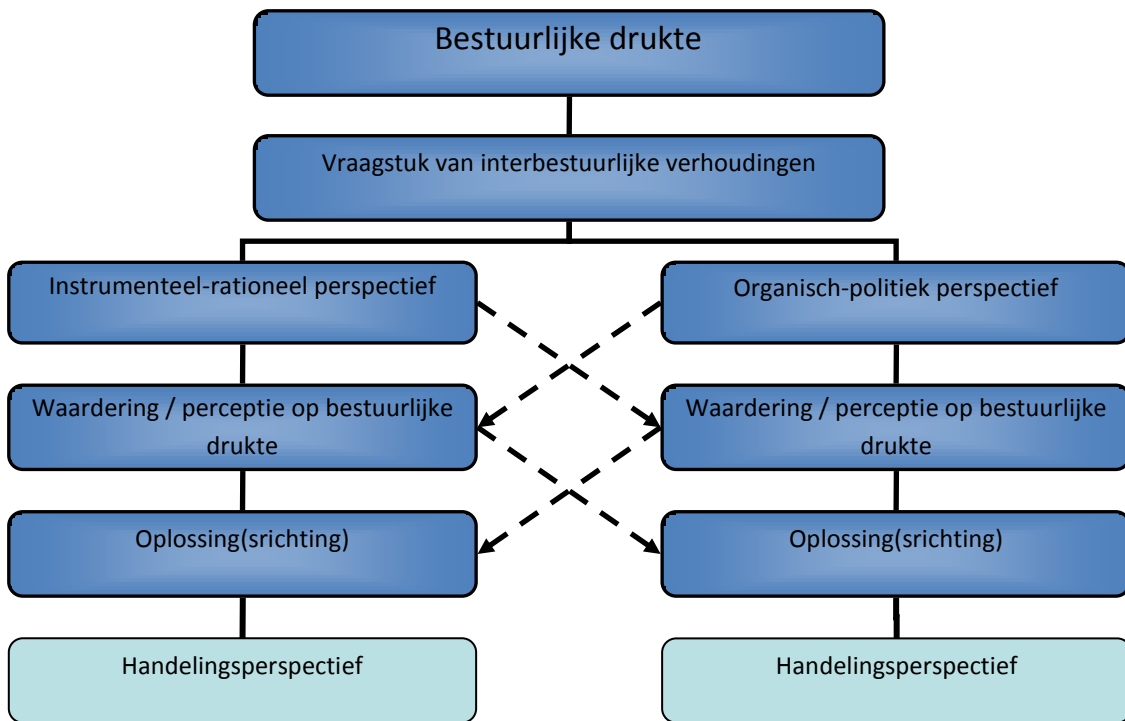
De twee geformuleerde perspectieven geven ieder een andere invulling aan de vraag wat de oorzaak van bestuurlijke drukte is en hoe met daarmee om te gaan. Het instrumenteel-rationele perspectief verklaart bestuurlijke drukte primair als het gebrek aan eenheid. Het beziet bestuurlijke drukte derhalve als een coördinatievraagstuk. Dit perspectief gaat uit van de noodzaak van een centralistisch bestuursstelsel waarin taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de diverse eenheden helder en eenduidig zijn verdeeld.

Het tweede perspectief betreft het organisch-politieke perspectief. Dit perspectief stelt dat bestuurlijke drukte een fenomeen is dat bij ‘besturen’ zit ingesloten. Het bestuurlijk lichaam bestaat uit verschillende organen. *“De manier waarop hun bevoegdheden en taken zijn vastgelegd noopt hen ertoe hun handelen met dat van anderen af te stemmen”*, aldus Hupe (2007: 164). Hupe (2007) concludeert dan ook dat bestuurlijke drukte onvermijdelijk is. De bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen (lees: organen) dwingt hen tot interactie.

Bestuurlijke drukte is volgens dit perspectief het resultaat van (strategische) interactie tussen betrokkenen. Bestuurlijke drukte is volgens dit perspectief niet alleen een probleem, maar ook een middel dat kan worden aangewend om het ‘politieke spel’ te spelen. Dit perspectief gaat dan ook uit van een polycentrische blik op het speelveld. In het speelveld zijn meerdere belangen, doelen, normen en waarden en machtcentra te onderscheiden. Dit kan volgens dit perspectief niet worden vermeden, wat niet per definitie betekent dat deze situatie leidt tot het verzanden van besluitvorming of het realiseren van doelstellingen. Sterker nog, de bestuurlijke ‘ruimte’ die door bestuurlijke drukte wordt veroorzaakt, kan door actoren worden aangewend en juist ten faveure van besluitvorming en realisatie van doelstellingen werken (Hupe, 2007: 175).

2.6 Het conceptueel model

De hierboven beschreven perspectieven worden weergegeven in het onderstaande conceptueel model, figuur 3. Zoals eerder is geconstateerd is bestuurlijke drukte vooral een containerbegrip. In dit onderzoek is aan dit begrip invulling gegeven door bestuurlijke drukte te bezien als een vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen. De twee in het theoretisch kader gepresenteerde perspectieven geven het vraagstuk ieder een andere invulling en waardering. Uit deze 'waardering' vloeien per perspectief voorkeuren voort, die gezien kunnen worden als handvatten om de ervaren bestuurlijke drukte hanteerbaar te maken, dan wel te verminderen. De vier diagonale pijlen tussen de perspectieven en de waardering, en tussen de waardering en de oplossingsgebieden geven aan dat er een inconsistentie kan bestaan tussen deze aspecten. Bestuurlijke drukte kan bijvoorbeeld ervaren worden volgens perspectief A en daarmee als X worden gewaardeerd. In de praktijk kunnen betrokkenen er echter een oplossingsvoorkeur van perspectief B op nahouden. Tabel 6 (pagina 35) geeft een nadere invulling aan het conceptueel model. Ieder genoemde perspectief geeft een eigen invulling aan de locus, wat uitmondt in een voor ieder perspectief verschillende 'waardering' van bestuurlijke drukte.



Figuur 3. Het conceptueel model.

Tabel 6. Het conceptueel model, een nadere invulling.

Locus	Focus	
	Instrumenteel-rationeel perspectief	Organisch-politiek perspectief
Structuur beleidsveld	Beleidscyclus	Besluitvormingsarena's
Beleid	Doelmaximalisatie	Stolling van gedeelde waarden
Besluitvorming	Planmatig, structureel proces	Rommelig, incrementeel proces
Waardering van en perceptie op bestuurlijke drukte	Bestuurlijke drukte is het gevolg van een gebrek aan eenheid en betreft derhalve een coördinatievraagstuk	Bestuurlijke drukte is het gevolg van (strategische) interactie tussen betrokkenen. Bestuurlijke drukte wordt daarmee niet alleen gedefinieerd als een probleem, maar ook al middel om het (politieke) 'spel' te spelen.

2.7 Spanningsvelden

Dit onderzoek beschouwt bestuurlijke drukte als een vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen. Deze theoretische plaatsbepaling sluit aan bij de stelling van Hupe (2007: 164) dat de manier waarop taken en bevoegdheden zijn vastgelegd de overheden dwingt om hun handelen met elkaar af te stemmen.

Daarmee raakt bestuurlijke drukte ook het politieke. Ook Toonen (1984, 1987 & 1990b) en De Leeuw (2001) lijken dit te bevestigen. De heilige graal van politici, onderzoeksbureaus, officiële adviesorganen van de regering (zoals de Raad voor het openbaar bestuur) en commissies lijkt echter gevonden te kunnen worden in complexiteitsreductie. Het adagium van het in 2005 gepresenteerde advies van Commissie De Grave 'je gaat erover of niet' lijkt anno 2012 in bestuurlijk Nederland te zijn geland.

Een spanningsveld lijkt hier zichtbaar te worden. Er is de breed gedragen conceptie van de netwerksamenleving, waarin van de overheid verwacht wordt dat zij complexe maatschappelijke vraagstukken (wicked problems) het hoofd kan bieden, stelt een integrale aanpak noodzakelijk. 'De overheid' dient met andere overheden, publieke en private partijen samen te werken om tot oplossingen te komen. Een actor is in deze (netwerk)samenleving afhankelijk van middelen (personeel, kennis, bevoegdheden, materieel etc.) die een andere actor tot zijn beschikking heeft (Koppenjan & Klijn, 2004: 47; De Heer, Berendse, Duijnhoven & Merkus, 2010: 9). Vanuit het uitgangspunt van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de netwerksamenleving zal de betrokkenheid van (veel) actoren inherent zijn aan het oplossen van problemen. Anderzijds is er de wens voor een eenvoudige structuur en een heldere verdeling van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, regie, doorzettingsmacht en het tonen van bestuurlijk lef. Er worden pogingen ondernomen om de complexiteit te reduceren. Het verlangen naar het minder complex maken van vraagstukken, alsmede het terugdringen van de complexiteit van het netwerk van betrokken actoren, komt heden ten dage tot uiting in het adagium van Commissie De Grave, 'je gaat erover of niet', dat tevens wordt geponeerd in het regeerakkoord van het kabinet Rutte. Dit verlangen impliceert ook dat complexiteit als probleem ervaren wordt. Hier komt de ervaren bestuurlijke drukte om de hoek kijken.

In het bovenstaande theoretisch kader is een tweetal perspectieven opgesteld, waarin bestuurlijke drukte in ieder van deze perspectieven een eigen plaatsbepaling heeft. De vraag is nu waar politici, bestuurders en ambtenaren zich het best in thuis voelen. Hoe kijkt men aan tegen bestuurlijke drukte? Ervaart men het als een probleem of niet? Hoe gaan ambtenaren en bestuurders hier mee om en waar liggen kansen, mogelijkheden en oplossingen? De hierboven geschetste theoretische invulling komt aan de orde in de casus van het openbaar vervoer. Een casus over complexiteit en bestuurlijke drukte.

2.8 Operationalisatie

Op de volgende pagina's worden de centrale begrippen en bijbehorende indicatoren weergegeven. De genoemde indicatoren geven invulling aan de gehanteerde centrale begrippen. In de laatste twee kolommen van tabel 7 worden de indicatoren toegesneden op het instrumenteel-rationele en het organisch-politieke perspectief. Hieronder zullen eerst de centrale begrippen worden omschreven die in tabel 7 (pagina 37-38) een nadere invulling en plaatsbepaling krijgen.

- (visie op) Eenheid
De visie die men hanteert bij de vraag hoe eenheid wordt bereikt binnen het bestel van het Nederlands openbaar bestuur. En in dit onderzoek specifiek binnen het beleidssysteem waarin men opereert. Eenheid is de factor die zorg draagt voor de instandhouding van het (beleids)systeem: de bindende factor.
- Verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden
De verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden over de verschillende betrokken actoren.
- (in)Efficiëntie & (in)effectiviteit
De beoordeling op efficiëntie en effectiviteit van het (bestuurlijk) handelen van de betrokken actoren.
- Sturing
De manier waarop betrokken actoren (trachten) sturing te geven aan het beleidsproces binnen het beleidsveld en beleidsnetwerk van betrokkenen.
- Besluitvormingsproces
Het traject van agendavorming tot evaluatie van het uiteindelijk genomen besluit. Van belang is hier vooral de inrichting van dit proces
- Interactie
De manier van communiceren tussen de betrokken actoren en de achterliggende doelen van deze interactie.

Tabel 7. Operationalisatieschema.

	Centrale begrippen	Indicatoren	Model I Instrumenteel-Rationeel	Model II Organisch-Politiek
Structuur	Visie op eenheid	<ul style="list-style-type: none"> - Gecoördineerde eenheid of organische eenheid - Geheel van taakeenheden (hiërarchisch) - Vervlechting van afhankelijke actoren - Vormen van coördinatie - Patroon van interactie 	Eenheid in ontwerp	Eenheid door samengestelde delen
			Geordend geheel van taakeenheden (hiërarchisch)	Vervlechting van afhankelijke actoren
			Eenzijdige coördinatie	Gezamenlijke coördinatie
			Gecoördineerde eenheid	Patronen van interactie
	Kijk op bevoegdheden, taken & verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Verhouding tussen bevoegdheden, taken & verantwoordelijkheden 	Heldere afbakening / enkelvoudig	Fluïde / meervoudig
			Hiërarchisch	
	(in)Efficiëntie & (in)Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Onderkenning ideologische (politieke) aspecten - Coördinatievraagstuk 	Arbeidsdeling (afzonderlijk werken aan geheel)	Gezamenlijk
			Coördinatieproblemen	(politieke) overeenkomst / consensus
			Ontbreken bestuurshiërarchie	Erkenning één van velen
			Doelrationaliteit	Wederzijdse aanpassing
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> - Monocentrische vorm sturen of Polycentrische vorm van sturen - Beleid is het inzetten van middelen voor centraal bepaalde doelen - Beleid is resultaat van interactie tussen beperkt aantal actoren en/of beleid resulteert uit vele individuele strevingen 	Top-down	Bottom-up	
		Overheidsorganisatie als middel om doeleinden te bereiken	Netwerk	
		Organisatorisch pluralisme	Wilsvorming, commitment & legitimiteit	
		Beleid is het inzetten van bepaalde middelen voor	Beleid is resultaat van interactie tussen beperkt	

			centraal bepaalde doelen	aantal actoren
				en/of beleid resulteert uit vele individuele strevingen
Besluitvorming	Beeld van besluitvormingsproces	<ul style="list-style-type: none"> - Positie besluitnemende organisatie - Algemeen belang - Gemeenschappelijk belang - Volgtijdelijk proces - Incrementeel proces 	Monopolie	Oligarchie
			Het op enige plek te kennen algemeen belang	Gemeenschappelijk belang van actoren
			Bestuurder, voorbereider, uitvoerder, gestuurde	Facilitator, zelfsturende actoren, initiatoren en aanpassers
			Volgtijdelijkheid	Meervoudigheid
			Doelrationeel	Arena's (politiek)
			Kennis	
			Aard van interactie	<ul style="list-style-type: none"> - Informeren, adviseren, integraal (gezamenlijk)
	Centrale beheersing	Onderhandelen		

3 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken die in dit onderzoek gebruikt zijn. Bovendien zal aandacht geschonken worden aan de mate van betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Voordat dit echter zal plaatsvinden, wordt eerst ingegaan op de gemaakte keuzes ten aanzien van het onderzoeksgebied en de afbakening hiervan.

3.1 Keuze & afbakening onderzoeksgebied

Dit onderzoek richt zich op de casus van het openbaar vervoer in Zuid-Holland met als focus de ervaren bestuurlijke drukte. Dit onderzoek zal zich primair richten op de drie, bij de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland, betrokken actoren: de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. De provincie Zuid-Holland is een territoriale eenheid van bestuur (zij heeft immers alleen zeggenschap over het grondgebied van de provincie Zuid-Holland). Dit onderzoek richt zich op het openbaar vervoer in deze provincie. De casuselectie zelf is relevant omdat verkeersmobiliteit - waarvan het vraagstuk openbaar vervoer deel uit maakt - onderwerp is van politiek-bestuurlijke discussies, alsmede vanwege de vermeende aanwezigheid van bestuurlijke drukte. Dit maakt de keuze voor Zuid-Holland extra interessant. Daarnaast heeft de provincie twee plusregio's binnen haar grondgebied: het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. Verder is de keuze voor de provincie Zuid-Holland interessant door de 'Territorial Review' van de OESO, waarin de OESO concludeert dat het openbaar vervoer één van de zwakten van de Randstad is (EOSO, 2007).

Ter volledigheid dient te worden vermeld dat binnen de afbakening van het openbaar vervoer er niet gekeken wordt naar de traditionele spoorwegen. De spoorwegen vallen onder de Spoorwegwet en primair onder de verantwoordelijkheid van het ministerie Infrastructuur & Milieu. De lightrailverbindingen, trams en metro's vallen wel binnen de afbakening van dit onderzoek.

3.1.1 Kwalitatief onderzoek

Omdat het onderzoek uitgaat van handelingsperspectieven van betrokkenen, die theoretisch worden geduid door de twee in het theoretisch kader beschreven perspectieven, is gekozen voor een kwalitatieve aanpak. Het is van belang een beeld te krijgen van de context en processen. Daarnaast speelt het interpretatieve karakter van het onderzoek een belangrijke rol voor deze keuze. Het doel is de ervaringen, opinies, afwegingen en zienswijzen van de respondenten in hun context te begrijpen en te doorgronden. Dit onderzoek maakt daarbij gebruik van complexe en niet-numerieke variabelen. Er is sprake van interpretatieve benadering van onderzoek. Ieder handelend subject van onderzoek zal deze handelingen bezien vanuit zijn eigen perspectief. De context van handelen speelt daarom een belangrijke rol. *"Interpretatieve onderzoekers streven ernaar de onderzoeksfenomenen die ze bestuderen te begrijpen – dit wordt aangeduid met de Duitse term verstehen"* (Van Thiel, 2007: 41-42). Een kwalitatieve aanpak laat zich hier het beste voor lenen (ibidem). Een kwalitatieve analyse past bij de wetenschapsopvatting dat de analyse meestal interpretatief van aard is. *"Voorstanders van kwalitatief onderzoek richten zich op het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid, rekening houdend met de context waarin fenomenen zich voordoen en/of actoren zich bevinden"* (Baarda & De Goede, 2001: 192). Tot slot speelt ook de aard van het onderzoek een belangrijke rol. Dit onderzoek bevat niet alleen een descriptieve (beschrijvende) component, maar kent ook een prescriptieve (adviserende) component. Het onderzoek is in staat om op basis van de uit empirie verkregen gegevens tot enkele conclusies te komen, waaruit werkbare aanbevelingen voor de beleidspraktijk voortvloeien (Van Thiel, 2007: 43, 180-181; Hakvoort, 1996: 206).

3.2 Onderzoeksstrategie, -methoden & -technieken

Binnen het kader van een kwalitatieve onderzoeksaanpak is gekozen voor de gevalsstudie als onderzoeksstrategie. De gevalsstudie gaat uit van een beperkt aantal eenheden, maar een groot aantal variabelen (Van Thiel, 2007: 67). Dit onderzoek zal zich concentreren op de casus van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland met als focus bestuurlijke drukte. Als onderzoeksmethode is gebruik gemaakt van interviews. De gehanteerde onderzoekstechniek is het semi-gestructureerd interview. Hierdoor is er ruimte voor zowel de onderzoeker als voor de respondent om in te haken op percepties, meningen, gedachten en ervaringen (Van Thiel, 2007: 106). King stelt dat: *“Where a study focuses on the meaning of particular phenomena of the participants”* en *“[w]here individual perceptions of process within a social unit – such as a work-group, department or whole organization – are to be studied prospectively, using a series of interviews”* (Robson, 2002: 271). Het semi-gestructureerde interview is een bij uitstek geschikte techniek om de perspectieven op interbestuurlijke verhoudingen en daarmee het duiden van bestuurlijke drukte van de respondenten inzichtelijk te maken.

Het selecteren van respondenten gebeurt op basis van de functie of voormalige functie van de respondent. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een drietal categorieën respondenten. De eerste categorie betreft de bestuurders. Deze respondenten zijn door hun portefeuille Verkeer & Vervoer betrokken bij de casus openbaar vervoer. Het betreffen hier wethouders en een gedeputeerde. De tweede categorie betreft de ambtenaren. Deze categorie kan worden opgesplitst in twee typen. Als eerste zijn er de ‘generalistische’ ambtenaren. Deze ambtenaren zijn betrokken vanuit afdelingen als Bestuur en Ruimtelijke Ordening. Zij ‘bespelen’ het grote plaatje en bezien het domein van het openbaar vervoer vanuit een bredere context. Zo zal een afdeling Bestuur de organisatie van verkeer en vervoer (en daarmee ook het openbaar vervoer) bezien vanuit bijvoorbeeld de discussie rondom de bestuurlijke organisatie en indeling als geheel. Ambtenaren van Ruimtelijke Ordening bezien verkeer en vervoer als ‘slechts’ één vele vraagstukken met een ruimtelijke component. Naast de ‘generalistische’ ambtenaren zijn er de ‘sectorale’ ambtenaren. Deze ambtenaren zijn vanuit hun dagelijkse praktijk betrokken bij de organisatie van het openbaar vervoer. Zij zijn vaak werkzaam bij de afdeling Verkeer en Vervoer. De sectorale ambtenaar is dus inhoudelijk betrokken bij vraagstukken die gaan over verkeer en vervoer. De laatste categorie respondenten zou kunnen worden aangeduid als ‘algemeen’. Het zijn respondenten die betrokken zijn bij bijvoorbeeld een kennisinstituut.

Er is onderscheid gemaakt in de functie van de respondenten. De bestuurders en ambtenaren zijn betrokken door hun functie binnen provincie Zuid-Holland of bij één van de beide stadsregio’s. Bestuurders kunnen betrokken en verantwoordelijk zijn voor de stadsregio als geheel, maar kunnen tevens ook verantwoordelijk zijn voor de betreffende gemeente waar zij vaak dezelfde portefeuille (Verkeer en Vervoer) beheren. Betreffende sectorale en generalistische ambtenaren zullen vooral directeuren, bureauhoofden en afdelingshoofden worden ondervraagd. Ook kan een inhoudelijke beleidsmedewerker worden geïnterviewd, vooral wanneer deze beleidsmedewerker betrokken is bij uitvoeringsprojecten en samenwerkingsorganisaties als StedenbaanPlus en OV-Bureau Randstad. Zij kunnen een meer gedetailleerde beschrijving geven van de beleidspraktijk, terwijl de ambtenaren in managementfuncties naar verwachting een meer strategisch perspectief hanteren.

3.2.1 Betrouwbaarheid & validiteit

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de aspecten betrouwbaarheid, representativiteit, de gehanteerde interviewtechniek, triangulatie en validiteit.

Betrouwbaarheid

Dit onderzoek is uitgevoerd door één onderzoeker. Triangulatie op dit gebied is hierdoor niet mogelijk. Ook mag er worden aangenomen dat de onderzoeker over enige bias beschikt. Elk mens heeft nu eenmaal zijn of haar voorkeuren. Voorkeuren die worden vormgegeven door bijvoorbeeld zijn of haar opvoeding, sociale leven en de genoten opleiding. Er is echter geen enkele reden om aan te nemen dat persoonlijke voorkeur afbreuk zou doen aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Onderstaande aspecten dragen bij aan een zo objectief mogelijke databron en de analyse hiervan.

Representativiteit

De betrouwbaarheid - de nauwkeurigheid en consistentie van meningen (Van Thiel, 2007: 187) - van dit onderzoek wordt door verschillende aspecten vergroot en gewaarborgd. Bij de steekproeftrekking is gebruik gemaakt van een combinatie van een gestratificeerde selectie en een representatieve selectie. Een gestratificeerde selectie houdt in dat respondenten zich in verschillende lagen van een organisatie bevinden. Denk hier aan bestuurders, managers, strategische adviseurs en beleidsmedewerkers. De representatieve selectie gaat ervan uit dat de respondenten gelieerd zijn aan verschillende partijen (Van Thiel, 2007: 109). In het kader van dit onderzoek is het gros van de respondenten werkzaam bij de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. Respondenten zijn dus op basis van hun huidige, of in enkele gevallen op basis van hun voormalige functie geselecteerd, alsmede op basis van de organisatie waar de respondent werkzaam is. Deze werkwijze bevordert de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

Semi-gestructureerde interviews

De betrouwbaarheid van de uit de interviews verkregen informatie is enerzijds vergroot door het maken van een transcript (mits opnames mogelijk zijn) en anderzijds door het uitvoeren van een 'member check'. De 'spelregels' zijn vooraf duidelijk met de respondent gecommuniceerd door het toesturen van het interviewprotocol. Dit protocol bevat naast praktische informatie een gesprekspuntenlijst en maakt duidelijk dat de respondent het naderhand toegezonden transcript op feitelijkheden mag wijzigen. De gesprekspuntenlijst is terug te vinden in bijlage I. Tijdens het interview is er ruimschoots aandacht besteed aan feitelijke situaties en praktijkvoorbeelden. Ook is er na elk gespreksonderwerp ruimte voor het geven van een korte samenvatting. Dit ter verificatie van de uitspraken van de respondent en de interpretatie door de onderzoeker.

De uit de semi-gestructureerde interviews verkregen data zullen worden geanalyseerd door gebruik te maken van coderingen. Deze coderingen en de daarbij behorende informatie zal worden verwerkt in een codeboek. Op deze manier wordt de verkregen informatie systematisch geordend. Het bijgehouden codeboek, inclusief de uitwerking van de interviews, zal de transparantie van de analyse waarborgen.

Triangulatie

Triangulatie - het gebruik van meerdere operationalisaties, bronnen, methoden, onderzoekers en technieken (Van Thiel, 2007: 201) - is gerealiseerd door de selectie van verschillende type respondenten uit verschillende organisaties. Het brede scala aan type respondenten - elite-interview, informanten, experts en direct betrokkenen - draagt bij aan de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek (Van Thiel, 2007: 113). Uitspraken van

respondenten kunnen middels het transcript en het codeboek tegenover elkaar geplaatst worden. Zo ontstaat er een zo volledig mogelijk beeld en kunnen verschillen en overeenkomsten inzichtelijk gemaakt worden. Tevens vergroot dit de mogelijkheid om sociaal wenselijke antwoorden te identificeren. Daarnaast kunnen uitspraken beter gefundeerd worden. Ook is er triangulatie toegepast bij de operationalisatie. Er wordt gebruik gemaakt van meerdere maatstaven voor een construct.

Validiteit

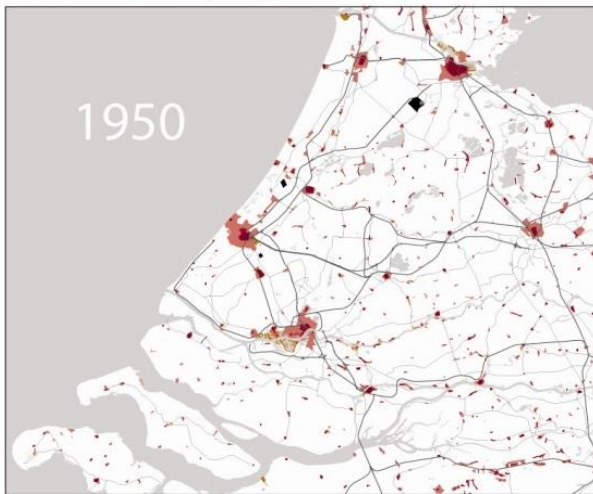
Bovenstaande werkwijze draagt bij aan de interne validiteit - de geldigheid van resultaten (Van Thiel, 2007: 201) - van dit onderzoek. De interne validiteit is in het algemeen groot bij onderzoeken die een case studie als onderzoeksstrategie hanteren. Dit komt door de rijke informatie die de casus bevat en de diepgang die dit type onderzoek vergt (Van Thiel, 2007: 98). De externe validiteit - de generaliseerbaarheid van conclusies (Van Thiel, 2007: 201) - is door de gekozen onderzoeksstrategie beperkt. Er wordt immers ingegaan op één specifieke casus. Toch zijn de onderzoeksbevindingen wellicht in enige mate generaliseerbaar. Het gehanteerde theoretisch kader en de daaraan verbonden operationalisatie is op tal van casussen toe te passen. Bovendien zijn de kenmerken van de geselecteerde casus, de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland, terug te vinden in talloze andere complexe (maatschappelijke) vraagstukken. Er is sprake van een complex netwerk van meerdere actoren die genoodzaakt zijn samen te werken om resultaat te bereiken. Elk van deze actoren hebben ieder hun eigen belang en probeert die te verdedigen. Het is aan dit onderzoek de ervaringen van de respondenten te duiden teneinde hier een waardeoordeel over te kunnen uitspreken. Hoewel deze bevindingen niet één op één naar een vergelijkbare case te kopiëren zijn, kunnen actoren die op andere beleidsterreinen actief zijn, voordeel doen met het onderzoek. Zij zullen wellicht na het lezen van dit onderzoek herkenningpunten vanuit hun eigen beleidspraktijk vinden.

Nogmaals, met de externe generaliseerbaarheid van dit onderzoek is voorzichtigheid en terughoudendheid geboden. De empirische data is verkregen van respondenten die hun blik, kennis, visie, ideeën, meningen, voorbeelden et cetera, kenbaar maken vanuit hun eigen ervaringen, gestoeld op hun eigen beleidspraktijk.

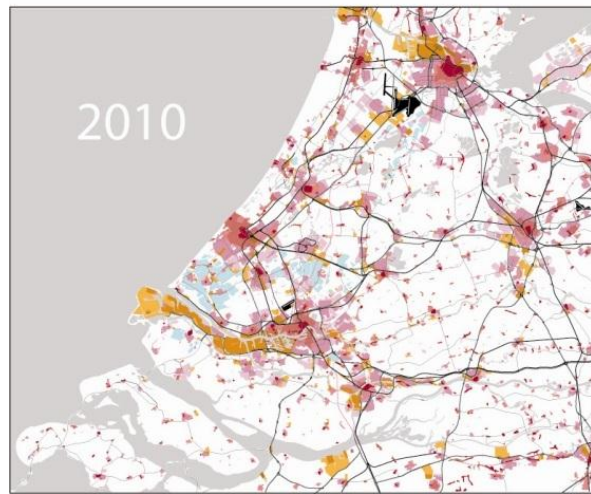
4 Het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland

SCHAALSPRONG

De ontwikkeling van verspreid liggende steden



naar een stedelijk netwerk Randstad



Figuur 4. Groei stedelijk gebied in de Randstad (Bron: Provincie Zuid-Holland, 2011c).

In dit onderzoek zijn door middel van literatuuronderzoek twee perspectieven tot stand gekomen die ieder hun eigen blik werpen op het vraagstuk van bestuurlijke drukte. Bestuurlijke drukte wordt in dit onderzoek gezien vanuit het vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen. De twee perspectieven vormen het antwoord op de eerste deelvraag: *welke perspectieven op bestuurlijke drukte zijn uit de verschillende theoretische denkkaders te destilleren?* Het literatuuronderzoek heeft zich gefocust op de interbestuurlijke verhoudingen binnen het Nederlands openbaar bestuur. De hier uit voortvloeiende kernbegrippen zijn in paragraaf 2.8 geoperationaliseerd. Dit heeft tevens geleid tot een concrete invulling van de twee perspectieven. Daarmee is een antwoord geformuleerd op de tweede deelvraag: *welke functies dichtten deze perspectieven aan bestuurlijke drukte toe?*

In dit vierde hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de empirische achtergrond van het onderzoek. De casus die in dit onderzoek centraal staat is de organisatie en de regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland en focust zich hierbij op de bestuurlijke drukte in dit bestuurlijke gremium. In dit hoofdstuk zal ook een antwoord komen op de derde deelvraag: *hoe laat de casus verkeersmobiliteit en daarin specifiek de organisatie en regie van het openbaar bestuur zich kenmerken?*

4.1 Bestuurlijke inrichting & wettelijke kaders

De in 1988 ingestelde Wet Personenvervoer maakte onderscheid tussen het stads- en streekvervoer. De Rijksoverheid gaf gemeenten exploitatiebedragen voor hun stadsvervoer. De gemeenten waren hier zelf verantwoordelijk voor. Dit gold zowel voor gemeenten zonder, als gemeenten met een eigen vervoersbedrijf (BOV- en BOS-gemeenten) (Vereniging Deltametropool, 2006: 90). In de jaren negentig adviseert de Commissie Brokx om het verkeers- en vervoersbeleid naar de vervoerregio's te decentraliseren om zo een volwaardige en landsdekkend functionerende vervoerregio te realiseren. Deze poging tot decentralisatie is mislukt, omdat de vervoersregio's te veel taken van de provincie zouden overnemen. Dit stuitte op weerstand van de provincies. Het Nationale Verkeer- en VervoersPlan hanteerde hierop het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Als proef werden in 1996 diverse taken en bevoegdheden van het Rijk gedecentraliseerd naar de provincies en de zeven kaderwetgebieden. Zij werden verantwoordelijk voor het interlokale openbaar vervoer. In 1998 werd dit uitgebreid door het gehele stads- en streekvervoer te decentraliseren. De exploitatiesubsidies van het Rijk werden verdeeld over de 35 ontstaande Openbaar Vervoersautoriteiten (OV-autoriteiten). Op 1 januari 2004 vond er een verplichte

centralisatie plaats. Zestien VOC-gemeenten droegen hun bevoegdheden verplicht over aan de betreffende provincie. VOC staat voor 'Vervoersautoriteiten Openbaar vervoer Centrumsteden'. VOC-gemeenten waren middelgrote gemeenten waarin het college van burgemeester & wethouders opdrachtgever was voor het stadsvervoer. De VOC-gemeenten kunnen als de voortzetting van de vroegere BOV- en BOS-gemeenten worden beschouwd. Deze centralisatie heeft ervoor gezorgd dat er in Nederland nu achttien OV-autoriteiten zijn: elf provincies (de provincies Groningen en Drenthe werken samen) en zeven kaderwetgebieden (ibidem: 92).

Naast de bovenstaande veranderende bestuurlijke eenheden zijn er ook op het gebied van de financiën veranderingen opgetreden. Het Rijk keert gelden uit aan de OV-autoriteiten. Deze Gebundelde Doeluitkering (GDU) is een voortzetting van de vroegere Rijksstimuleringsregelingen. Daar waar de exploitatiesubsidies gebruikt worden om OV-trajecten 'rendabel' te maken, worden GDU-gelden gebruikt om te investeren in infrastructuur van regionaal belang. Dit geldt zowel voor publieke infrastructuur (provinciale wegen en bruggen) als voor OV-infrastructuur (busbanen, -stations en verkeerslichtbeïnvloeding). Per 1 januari 2004 zijn de GDU-gelden verder verhoogd. Het Rijk kan een bijdrage leveren voor projecten tot 112,5 miljoen euro (dit was 11,3 miljoen). Ook op het gebied van financiering vindt een verdere decentralisatie plaats. In 2005 is de financiering van de OV-autoriteiten vanuit het Rijk nogmaals gewijzigd. De exploitatiebijdrage en de GDU-uitkering zijn samengevoegd in de Brede Doeluitkering (BDU). Deze BDU-gelden kunnen de OV-autoriteiten naar eigen inzicht tot een bedrag van 225 miljoen euro besteden aan mobiliteitsprojecten (ibidem: 92-93).

4.1.1 Overlegorganen, OV-autoriteiten en concessiegebieden

Onderstaande tabel geeft de verschillende overlegstructuren in het openbaar vervoer binnen de Randstad weer.

Tabel 8. Overzicht overlegstructuren openbaar vervoer in 2006.

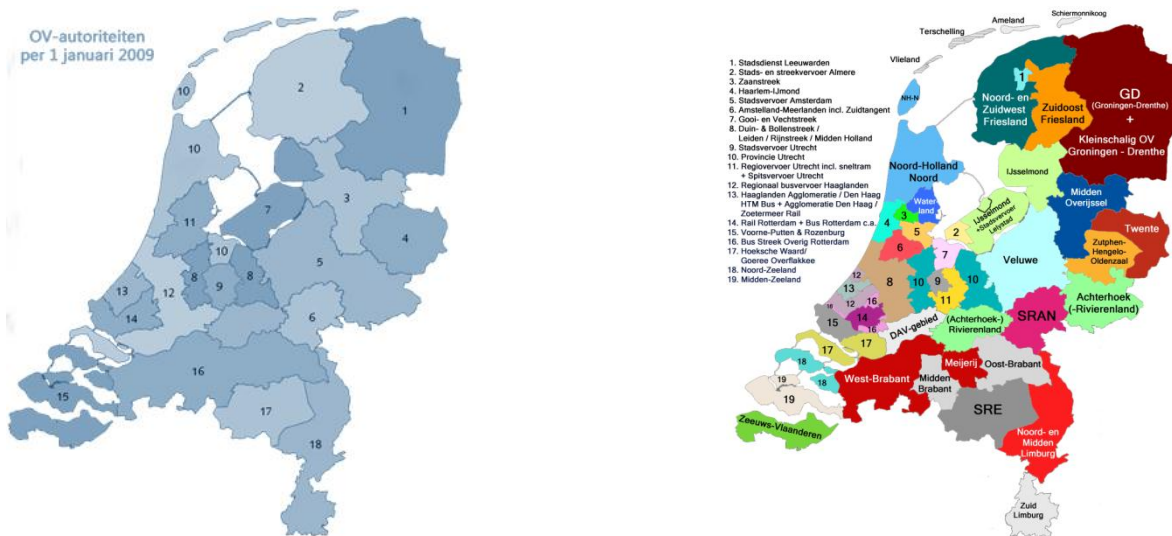
Overleg	
Horizontaal	Verticaal
Gemeenten (136) via VNG	Verkeer & Waterstaat
Samenwerkingsverbanden (ca. 5)	VROM
G4	Economische Zaken
Stadsregio's	Financiën
SKVV (samenwerkende kaderwetgebieden op het gebied van Verkeer & Vervoer)	
Vleugels (3)	
Provincies (4) via P4 en IPO	
Regio Randstad	

Bron: Vereniging Deltametropool, 2007: 49.

Een OV-autoriteit kan op basis van de Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000) voor een bepaald gebied een concessie verlenen aan een bepaalde vervoerder. Deze structuur houdt in dat de OV-autoriteit een vergunning aan een bepaalde vervoersmaatschappij verleent en daarmee tevens andere maatschappijen uitsluit. In de regel geschiedt de gunning van de OV-autoriteit door middel van een openbare aanbesteding. In de concessieovereenkomst, die wordt gesloten tussen de betreffende OV-autoriteit en de vervoerder, staan diverse randvoorwaarden opgesteld waarin de rechten en plichten van zowel de vervoerder als de verlener staan opgetekend. De concessies worden gemiddeld voor een periode van zes tot tien jaar verleend. Overigens valt het landelijke spoor buiten deze constructie. Hiervoor geldt de Spoorwegwet.

De concessiegebieden zijn niet gelijk aan die van de OV-autoriteiten (zie figuur 5). Bij de decentralisatie van het gehele stads- en streekvervoer is Nederland in 1998 in 48 concessiegebieden opgedeeld. Tot slot kan er naast een gebiedsconcessie ook nog worden gekozen voor een lijnvariant. Hier wordt een concessie verleend voor een bepaalde lijn.

De plusregio's vormen een uitzondering. Zij mogen het busvervoer tot 1 januari 2013 en het railvervoer (tram en metro) in de steden tot 1 januari 2017 onderhands aanbesteden (ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2012a). Voorwaarde hiervoor is dat er geen sprake mag zijn van ongeoorloofde staatssteun, wat in de praktijk betekent dat de gemeenten over voldoende zeggenschap (lees: aandelen) over het betreffende vervoersbedrijf heeft. Deze uitzonderingspositie komt voort uit de hevige protesten die zijn ontstaan door het plan de gemeentelijke vervoersbedrijven te privatiseren (NRC.nl, 2011).



Figuur 5. Nederland ingedeeld naar OV-autoriteiten (links) en Nederland ingedeeld naar concessiegebieden (rechts).

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu beoordeelt het concessiesysteem als positief. De keuze voor openbare aanbestedingen leiden tot een kostenefficiëntie van 10% tot 20%. Bovendien is de klanttevredenheid over het algemeen toegenomen (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2012). In de Randstad zijn 140 wegbeheerders en negen OV-autoriteiten die tien OV-bedrijven aansturen (Vereniging Deltametropool, 2006: 18).

4.1.2 Provincie Zuid-Holland

Zoals hierboven is te lezen, bestaat de organisatie van het openbaar vervoer uit talloze betrokken actoren. In Provincie Zuid-Holland zijn een viertal OV-autoriteiten aanwezig. Ten eerste is het Rijk de concessieverlener van het hoofdspoor. Ten tweede is er de provincie Zuid-Holland. Kortweg kan gesteld worden dat de provincie de concessieverlener is op haar gehele bestuurlijke gebied met uitzondering van de in Zuid-Holland aanwezige plusregio's. Als derde en vierde zijn de twee plusregio's, stadsgewest Haaglanden en stadsregio Rotterdam, bevoegd als OV-autoriteit. Als de spoorwegen buiten beschouwing worden gelaten zijn Arriva, Aquabus, Connexion, HTM, Qbuzz, RET en Veolia Transport als vervoersmaatschappijen betrokken bij de uitvoering (OVinNederland.nl, 2011). Wat verder opvalt is, dat de provincie Zuid-Holland in acht concessiegebieden is opgedeeld. Dit is relatief veel vergeleken met de rest van Nederland.

In de provincie Zuid-Holland zijn met betrekking op het openbaar vervoer de volgende vier schaalniveaus te onderscheiden:

- Het landelijke spoor
De concessies hieromtrent worden verleend door het Rijk. De verschillende vervoerstypen bestaan uit InterCity's, Sprinters en de HogeSnelheidsLijn.
- Het regionale spoor
Het regionale spoor is ontstaan na de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen. Het regionale spoor bestaat uit niet-rendabele trajecten waarvan de concessies na de verzelfstandiging zijn overgedragen aan de provincies.
- Stads- en streekvervoer in de plusregio's
Stadsbussen, trams, metro en lightrail.
- Streekvervoer in de provincie
Streekbus

Onderstaande tabellen (tabel 9 t/m 13) geven een overzicht van de betrokken actoren en de daarbij behorende rollen, verantwoordelijkheden en bijpassend wettelijk kader bij de organisatie, regie en uitvoering van het openbaar vervoer per 1 januari 2012 (deels ontleent aan Koninklijk Nederlands Vervoer, 2011).

Tabel 9. Betrokken actoren bij het hoofdspoor in Nederland.

Hoofdspoor in Nederland	
Concessiehouder (OV-autoriteit)	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Gunning hoofdrailnet	Nederlandse Spoorwegen
Gunning HogeSnelheidsLijn	High Speed Alliance
Wettelijk kader	Concessiewet 2003 Spoorwegwet 2003

Tabel 10. Betrokken actoren bij het regionale spoor in de provincie Zuid-Holland.

Regionaal spoor in de provincie Zuid-Holland	
Concessiehouder (OV-autoriteit)	Provincie Zuid-Holland
Gunning Merwede-LingLijn	Arriva
Gunning Treindienst Gouda – Alphen aan den Rijn plus extra spitsdiensten (de toekomstige RijnGouwelijn*)	NS
Wettelijk kader	Wp2000 Bp2000 (Besluit personenvervoer 2000)
* De huidige coalitie is voornemens de RijnGouwelijn deels aan te passen door deze over bestaand spoor te laten rijden en het westelijke gedeelte dient te worden omgezet in een vertrammbare busbaan (provincie Zuid-Holland, 2012).	

Tabel 11. Betrokken actoren bij het streekvervoer in de provincie Zuid-Holland.

Streekvervoer in de provincie Zuid-Holland	
Concessiehouder (OV-autoriteit)	Provincie Zuid-Holland
Gunning Rijn- en Bollenstreek / Leiden en Rijnstreek / Midden-Holland	Connexxion
Gunning Hoekse Waard en Goeree-Overflakkee	Arriva
Gunning DAV-gebied	Arriva
Gunning OV over water (Rotterdam - Drechtsteden)	Arriva, Doeksen
Wettelijk kader	Wp2000

Tabel 12. Betrokken actoren bij het stads- en streekvervoer in het stadsgewest Haaglanden.

Stads- en streekvervoer in stadsgewest Haaglanden	
Concessiehouder (OV-autoriteit)	stadsgewest Haaglanden
Gunning Haaglanden stad*	HTM (zowel rail als stadsbus)
Gunning Haaglanden regio	Veolia Transport
Wettelijk kader	Wp2000 en Bp2000
* Uitzonderingspositie van de HTM. Openbare aanbesteding stadsbussen per 1 januari 2013 en rail per 1 januari 2017. Bovendien behelst rail ook de diensten die deel uitmaken van RandstadRail (uitgevoerd door HTM).	

Tabel 13. Betrokken actoren bij het stads- en streekvervoer in de stadsregio Rotterdam.

Stads- en streekvervoer in stadsregio Rotterdam	
Concessiehouder (OV-autoriteit)	stadsregio Rotterdam
Gunning stadsregio Rotterdam*	RET (zowel rail als stadsbus), Qbuzz (stadsbus)
Gunning Streekvervoer Voorne-Putten	Connexxion
Gunning Overig streekvervoer stadsregio Rotterdam	Qbuzz
Treindienst Rotterdam – Hoek van Holland	Nederlandse Spoorwegen
Fastferry Hoek van Holland – Maasvlakten	RET
Rail Rotterdam – Den Haag (RandstadRail)	RET
Parkshuttle Rivium	Connexxion
Wettelijk kader	Wp2000 en Bp2000
* Uitzonderingspositie van de RET. Openbare aanbesteding stadsbussen per 1 januari 2013 en rail per 1 januari 2017.	

4.1.3 Toekomstige bestuurlijke veranderingen

Nederland kent sinds 1984 de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Deze wet geeft samenwerkingsverbanden tussen openbare lichamen een wettelijke basis. Naast deze gemeenschappelijke regelingen is er ook een zogenaamde plusregio. De huidige regeling heeft zijn vorm gekregen door ‘Wetswijziging Wgr-plus’ in 2006. Deze plusregio’s, waarvan Nederland er zeven kent, vormen bestuurlijk gezien een extra bestuurslaag, naast het Rijk, provincies en gemeenten. Het is een vorm van verlengd lokaal bestuur. De provincie Zuid-Holland kent twee plusregio’s: het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. Deze plusregio’s hebben onder meer op het gebied van het openbaar vervoer en het maken van een regionaal verkeers- en vervoerplan extra bevoegdheden (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010: 12). Het kabinet Rutte was voornemens de Wet gemeenschappelijke regeling per 1 januari 2013 te laten doen vervallen. Dit zou concreet betekenen dat de BDU-gelden zullen worden overgeheveld naar de betreffende provincies. Het voornemen geldt voor heel het land, met uitzondering van de Randstad. Het kabinet Rutte heeft in het regeerakkoord opgenomen dat zij van plan is een OV-

autoriteit voor de gehele Randstad in te stellen, een zogenoemde 'Infrastructuurautoriteit' (regeerakkoord VVD-CDA, 2010: 5). In het Hoofdlijnenakkoord van de in maart 2011 nieuw aangetreden coalitie van de provincie Zuid-Holland laat zij weten hier welwillend tegenover te staan (provincie Zuid-Holland, 2011: 3). Met de demissionaire status van het kabinet Rutte is het plan op de lijst 'controversieel' komen te staan. Het is aan het volgende kabinet hier een beslissing over te nemen. Zeker is dat de datum van 1 januari 2013 niet zal worden gehaald.

Het besluit en de uitvoering ervan zou betekenen dat de 553 miljoen euro, die nu nog rechtstreeks aan de twee plusregio's wordt uitgekeerd, komt te vervallen. Het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam zijn dan ook voornemens een vervoersautoriteit Haaglanden-Rotterdam in te stellen om zo de gelden te behouden. Deze nieuw te vormen vervoersautoriteit maakt deel uit van het grote project 'de Metropoolregio', een innige samenwerking tussen de twee plusregio's waarvan bereikbaarheid en mobiliteit één van de belangrijkste pijlers is (OV-Magazine, 2012). Welke politieke keuzes er op dit vlak uiteindelijk gemaakt zullen worden, is op dit moment onduidelijk.

4.2 Problematiek

De discussie en problematiek rondom de organisatie en regie van het openbaar vervoer richt zich momenteel op een tweetal punten. Ten eerste is er de vraag hoe de huidige verdeling van de BDU-gelden in de toekomst moet plaatsvinden. Een aanpassing van de verdeling van deze gelden is noodzakelijk als de Kamer besluit de Wgr-plusregio's van hun 'plusstatus' te ontdoen. Dit betekent dat deze samenwerkingsverbanden minder bevoegdheden krijgen dan dat zij nu hebben. De afschaffing van de plusregio's komt voort uit de wens het binnenlands bestuur te versimpelen: je gaat erover of niet. Ten tweede is er het vraagstuk van de concessieverlening. Er zijn een aantal positieve effecten van dit systeem genoemd: de klanttevredenheid wordt verhoogd en er wordt een besparing van 15 tot 20% gerealiseerd. Er zijn echter ook negatieve effecten. Zo zou deze methodiek negatief bijdragen aan de bestuurlijke drukte op dit vlak. De concessieverlener en de concessiegunner spitsen zich immers logischerwijs toe op het concessiegebied. De provincie Zuid-Holland is in acht concessiegebieden opgedeeld. Dit resulteert mede in een bestuurlijke lappendeken. Doordat de focus op de concessiegebieden ligt, ontstaan er integratieproblemen tussen de verschillende gebieden. Daarnaast is er sprake van een gebrekkige integratie tussen de verschillende vervoersmodaliteiten. Er zijn diverse initiatieven ontplooid om de bestuurlijke versnippering tegen te gaan. Het OV-Bureau Randstad, StedenbaanPlus en in een meer brede context het programma Randstad Urgent zijn hier een goed voorbeeld van. Het OV-Bureau Randstad richt zich op het versterken van de samenhang tussen en samenwerking binnen het openbaar vervoer van de Randstad (OV-Bureau Randstad, 2009). StedenbaanPlus houdt zich vooral bezig met de koppeling tussen ruimtelijke vraagstukken en het openbaar vervoer. Zij zetten zich sterk in voor stations- en knooppuntontwikkeling en de ontwikkeling van hoogwaardig openbaar vervoer (StedenbaanPlus, 2012).

5 Bestuurlijke drukte in de praktijk

In hoofdstuk één is de hoofdvraag van dit onderzoek gepresenteerd: *Welke 'bestuurlijke drukte' wordt op het gebied van de regie en organisatie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland ervaren, hoe kan die perceptie bestuurskundig worden gekarakteriseerd en hoe is die 'bestuurlijke drukte' in de beleidspraktijk door de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam hanteerbaar te maken?* Vervolgens is in hoofdstuk twee aan het begrip bestuurlijke drukte invulling gegeven door (bestuurskundige) theorieën te presenteren omtrent de werking van het Nederlands binnenlands bestuur. Bestuurlijke drukte wordt derhalve gezien als een vraagstuk van interbestuurlijke verhoudingen. Dit onderzoek heeft een kwalitatieve insteek waarbij respondenten zijn geïnterviewd middels een semi-gestructureerd interview. De respondenten zijn werkzaam bij een drietal organisaties: de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. Deze organisaties zijn grotendeels verantwoordelijk voor de organisatie en de regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland. Daarnaast is er ook met een respondent van de Vereniging Deltametropool gesproken. De empirische bevindingen worden per actor weergegeven.

5.1 De provincie Zuid-Holland

In de komende paragrafen zullen de empirische bevindingen van de geïnterviewde ambtenaren en bestuurder, werkzaam bij de provincie Zuid-Holland, op geaggregeerd niveau worden weergegeven.

Bestuurlijke drukte

De geïnterviewde sectorale ambtenaren, werkzaam op het niveau van senior beleidsmedewerker en senior beleidsadviseur, geven aan dat er eigenlijk weinig tot geen sprake is van bestuurlijke drukte. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn helder en eenduidig verdeeld. De beleidspraktijk laat zich bovendien kenmerken door een hoge mate van eensgezindheid over zowel de aard van het vraagstuk als de oplossingen.

De betrokken organisaties stellen elk een verkeerplan op. Voor de provincie is dat het Provinciale Verkeer- en VervoersPlan. Momenteel wordt er een nieuw verkeer- en vervoerplan opgesteld onder de noemer 'Beleidsvisie Mobiliteit'. Het plan wordt in feite door de provincie Zuid-Holland zelf geschreven, maar er wordt intensief samengewerkt met de andere betrokken partijen. *"Je komt toch altijd dezelfde mensen tegen. Het is dus goed om het plan in samenspraak op te stellen"*, aldus het bureauhoofd Beleid en Strategie van de afdeling Mobiliteit en Milieu. De samenwerking rond het opstellen van dit plan zal niet alleen verlopen middels de reguliere overleggen, maar er zullen ook workshops en andere interactieve bijeenkomsten georganiseerd worden waar partijen vrij met elkaar kunnen discussiëren over de (verwachte) mobiliteitsontwikkeling. Deze discussies hebben vooral meerwaarde om elkaar op de hoogte te stellen van elkaars visie en ook om van elkaar te leren. Dit soort plannen worden maar eens in de acht jaar gemaakt. De Beleidsvisie Mobiliteit hanteert een horizon tot 2030. Ook wordt er teruggekeken naar de visies die tot 20 jaar geleden zijn opgesteld. Hier zie je twee dingen in terugkomen. Ten eerste zijn de verwachte problemen rondom mobiliteit lang niet zo groot geworden als gedacht. Ten tweede zie je dat de verwachte besluitvorming rondom projecten veel langer heeft geduurd dan verwacht. De besluitvorming laat zich dus kenmerken door stroperigheid, aldus het bureauhoofd.

De gedeputeerde geeft aan dat zij persoonlijk onder bestuurlijke drukte verstaat dat er veel partijen allemaal een klein beetje zeggenschap hebben over bepaalde zaken en dat er bestuurlijk veel afgestemd dient te worden. Veel mensen en partijen zullen menen dat daarom geen daadkrachtige besluiten genomen kunnen worden. De gedeputeerde stelt verder dat er in Nederland negentien decentrale overheden actief zijn op het gebied van verkeer en vervoer. Er moet worden opgepast dat er geen wildgroei ontstaat. Als voorbeeld wordt het tariefstelsel

aangedragen. Alle negentien decentrale overheden kunnen hun eigen tariefstelsel hanteren. Hier moet wel verstandig mee worden omgegaan. Ook op het gebied van concessieverlening dient er tussen de negentien decentrale overheden afstemming plaats te vinden.

Andere respondenten benoemen ook de veelheid aan partijen, die zich met het vraagstuk bezighouden. Lang niet alle partijen hebben daadwerkelijk een formele rol. Toch zitten die partijen wel aan tafel, ondanks het adagium van het Rijk: 'je gaat erover of niet'. Het afdelingshoofd Mobiliteit en Ruimte en bureauhoofd Beleid en Strategie stellen beiden dat je deze partijen toch bij het proces moet betrekken, omdat het onmogelijk is ze te negeren. Besluiten omtrent verkeer en vervoer hebben vaak ook ruimtelijke aspecten. Er is altijd grondgebied van een andere partij mee gemoeid. Dat kunnen gemeenten zijn, maar ook particulieren of bedrijven. Deze partijen hebben beroepsmogelijkheden tot hun beschikking en zullen deze ook gebruiken. Dit wordt gezien als een belangrijke vertragende factor in het besluitvormingstraject. Het door het Rijk gehanteerde adagium, 'je gaat erover of niet', wordt gezien als een terecht adagium. Het grote probleem is dat dit adagium zich beperkt tot het huis van Thorbecke. Andere partijen zullen niet verdwijnen, je blijft ze tegenkomen. Je bent dus genoodzaakt hen bij het besluitvormingstraject te betrekken. Overigens wordt het 'opschonen' van het huis van Thorbecke wel als een belangrijke wens gezien. Nu kunnen er rond een vraagstuk vijf bestuurslagen betrokken zijn (Rijk, provincie, Wgr-plusregio, gemeente en deelgemeente). Dat zijn er volgens de respondenten te veel.

Wanneer gekeken wordt naar de structuurcomponent dan blijkt dat er in de beleidspraktijk rekening gehouden moet worden met diverse taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken overheden. De provincie moet hier vooral een programmatische blik hanteren: hoeveel woningen, hoeveel kantoren en waar wel en waar niet? De regio's moeten zorgen voor een afstemming tussen de gemeenten, terwijl de provincie moet zorgen voor de afstemming tussen regio's. Hier gaat het echter ook om belangen. *"Er wordt naar mijn idee soms meer geredeneerd vanuit 'wie wordt de baas' dan vanuit de inhoud: 'wat is het beste'",* aldus het afdelingshoofd Ruimte en Mobiliteit. Vooral in de discussie rond de Vervoersregio wordt dit zichtbaar.

Bestuurlijke drukte zien de respondenten in managementfunctie ook terug in het besluitvormingstraject. Hier kunnen partijen en belanghebbenden die het niet eens zijn met het genomen besluit bezwaar aantekenen. Bovendien kunnen overheden via andere besluitvormingstrajecten invloed uitoefenen.

Bevoegdheden

Respondenten erkennen dat de bevoegdheden helder over de verantwoordelijke partijen zijn verdeeld. Een goed voorbeeld is dat de provincie over de ruimtelijke bevoegdheden beschikt wanneer het gaat over zaken die zich over gemeentegrenzen heen bewegen, niet de stadsregio's of het Rijk. Deze bevoegdheden kunnen formeel wel worden aangewend, maar zijn in de praktijk lastig in te zetten. Je komt immers dezelfde partijen weer op andere dossiers tegen. Bovendien zijn partijen op andere dossiers weer afhankelijk van elkaar. Dit punt wordt door alle respondenten met een managementfunctie aangestipt. De beleidspraktijk werkt als een dempende factor. De dempende factor zorgt dat partijen zich terughoudend opstellen bij het inzetten van de bevoegdheden, die hun wettelijk toekomen. *"De provincie moet er ook voor zorgen dat het niet op voet van oorlog komt te staan met bepaalde partijen. Je blijft elkaar tegenkomen [...] Op andere terreinen en dossiers heb je elkaar weer nodig",* aldus het bureauhoofd Ruimte, Wonen en Bodem.

Een heldere inkleding van taken en bevoegdheden dragen bij aan effectieve en efficiënte samenwerking. De 'stok achter de deur' is moeilijk in te zetten tegen de zin van een andere overheid omdat dit de bestuurlijke verhoudingen kan schaden.

De aanwezigheid van 'de stok' wordt echter ook gezien als een dreigmiddel dat zorgt voor commitment. Als de provincie de gezamenlijke afspraken opneemt in haar structuurvisie betekent dit dat iedereen zich hieraan moet houden. 'Free-riders-gedrag' wordt uitgesloten. *"Als ik naar beneden moet met mijn woningbouwprogramma, moet mijn buurman dat ook"*, aldus het afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem.

Het adagium 'je gaat erover of niet' wordt door de respondenten als iets positiefs beschouwd wanneer het de 'opschoning' van ons binnenlands bestuur betreft: terug naar de basis die Thorbecke ons heeft geboden. Veelal is de mening geuit dat Nederland te klein is voor bijvoorbeeld deelgemeenten. Daarnaast zie je dat partijen, door hun eigen belangen voorop te stellen, grotere projecten vaak enorm kunnen vertragen. Kanttekeningen op het adagium worden er ook gemaakt. Deze hebben vooral betrekking op het democratisch stelsel. Te machtige organen zijn niet gewenst. Kortom, tegenmacht en controle van beslissingsbevoegde organen is een groot goed dat binnen het democratisch stelsel besloten ligt.

Wanneer gekeken wordt naar het besluitvormingsproces dan is duidelijk te zien dat deze in heldere fasen verlopen, aldus betrokkenen. Problematisch is alleen dat deze fasen een eigen beroepsmogelijkheid hebben. Een zeer vertragende factor. Besluiten zijn helder terug te vinden en te herleiden. Dit geldt overigens vooral voor grote infrastructurele projecten. De Commissie Elverding wordt vaak aangehaald wanneer het gaat om de vertragende factoren bij de besluitvormingsprocedures. De aanbevelingen van de Commissie Elverding worden als een dappere poging gezien om het aantal fasen terug te brengen en daarmee ook het aantal inspraak- en beroepsmogelijkheden. Toch zie je dat in de beginfase van projecten zaken nog te abstract zijn voor partijen. Bovendien willen bestuurders graag een afgewogen besluit nemen. Daardoor wordt er veel tijd besteed aan onderzoek en berekeningen. Partijen dragen alle hun eigen belang aan. Deze belangen moeten worden meegenomen en gewogen.

Samenwerking op provinciaal niveau

Het samenwerken op provinciaal niveau wordt als positief ervaren. De zaken kunnen met elkaar worden afgestemd. De besluiten dienen echter nog steeds door de officiële organen bekrachtigd te worden. Gemeenteraden hanteren natuurlijk een ander perspectief dan de stadsregio of provincie. Dit kan in de praktijk voor problemen zorgen. De samenwerking wordt op het gebied van beleidsvorming overigens wel als positief ervaren. Senior beleidsmedewerkers concluderen dat er weinig inhoudelijke verschillen bestaan. Bureau- en afdelingshoofden stellen dat de organisaties frequent met elkaar overleggen, waardoor ze goed op elkaar zijn ingespeeld. Dit geldt voor de samenwerking op beleidsinhoudelijk, strategisch en projectmatig niveau. Er is een basis van vertrouwen. Je ziet dat partijen (financiële) middelen inleggen en de trekkersrol aan één partij overlaten.

Samenwerking op projectmatige basis wordt als 'gemakkelijk' bestempeld. Wanneer er doorgevraagd wordt naar de samenwerking op een meer strategisch niveau concludeert het bureauhoofd Beleid en Strategie dat ieder zijn aandeel krijgt. *"Het is polderen. Iedereen krijgt wat"*. Daarom zou het bureauhoofd Beleid en Strategie graag opschaling zien, zodat er op Randstadniveau betere beslissingen kunnen worden genomen over bijvoorbeeld investeringen. Nu wordt overal een beetje geïnvesteerd. *"Het is suboptimaal, zo noem ik het vaak. [...] Jij een project, jij een project en jij een project"*. Het is niet zo dat partijen langs elkaar heen werken. Vooral op het gebied van het openbaar vervoer weet iedere partij waar de ander mee bezig is. De andere respondenten sluiten zich hierbij aan.

Daarnaast erkennen alle respondenten ook dat aan de beleidsvormingskant het samenwerken met andere partijen zijn meerwaarde heeft. Elkaar kunnen treffen vanuit de inhoud zorgt voor een breder palet aan instrumenten die kunnen worden ingezet voor het vastgestelde doel. Ook de kwaliteit van het beleid zelf komt ten goede van de input die verschillende actoren aan het proces leveren, ook als dit betekent dat het proces hierdoor langer dan strikt noodzakelijk duurt.

Wanneer het afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem naar de samenwerking tussen provincies, regio's en gemeenten kijkt, dan concludeert hij dat de provincie zorgt voor het smeermiddel bij de interbestuurlijke samenwerking. De provincie kan belangen verenigen en bovendien heeft de provincie de beschikking over 'de stok achter de deur'. Ook de regisserende rol van de provincie, het organiseren van overleggen, wordt als zeer waardevol bestempeld.

Wel wordt de wens uitgesproken dat de inrichting van het binnenlands bestuur weer terug naar de basis zou moeten gaan: terug naar het huis van Thorbecke. De wens komt voort uit een tweetal assumpties. Ten eerste reduceert dit het aantal spelers en daarmee de complexiteit. Ten tweede verhoogt dit het democratisch gehalte van de genomen besluiten. Dat dit in een decennia lang voortslepende discussie over de inrichting van ons binnenlands bestuur steeds maar niet lukt – sterker nog, er worden allerlei nieuwe (institutionele) 'verdiepingen' binnen het huis van Thorbecke gebouwd – wijten de respondenten in managementfunctie aan het feit dat het gaat om posities van organisaties ten opzichte van anderen.

De gedeputeerde stelt dat bij samenwerking de eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden het uitgangspunt moeten zijn: samenwerking op basis van ieders eigen verantwoordelijkheden. Partijen hebben vanzelfsprekend hun eigen belangen, deze moeten op elkaar worden afgestemd.

Samenwerkingsorganisaties

Buiten de drie partijen, die formeel gaan over de organisatie en regie van het openbaar vervoer in Zuid-Holland, zijn er een aantal platformen en projecten die zich bezighouden met de integraliteit van zaken tussen de drie actoren en tussen verschillende vraagstukken. StedenbaanPlus houdt zich bijvoorbeeld vooral bezig met knooppuntontwikkeling. De ruimtelijke vraagstukken worden hier aan mobiliteitsvraagstukken gekoppeld. Het OV-Bureau Randstad richt zich op de herkenbaarheid van diensten voor de reiziger. Denk aan het opstellen van kwaliteitseisen voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV), alsmede de vormgeving hiervan. De reiziger moet weten bij welk type vervoer hij welke kwaliteit kan verwachten. Dit zijn samenwerkingsverbanden waar elke partij aan deelneemt en zijn bijdrage (financiële middelen, kennis et cetera) levert. Er worden geenszins bevoegdheden aan deze samenwerkingsorganisaties overgedragen. Partijen verankeren de afspraken in hun eigen organisatie. Alle respondenten, werkzaam bij de provincie Zuid-Holland, geven aan dat dit soort samenwerkingsorganisaties en –verbanden hun meerwaarde hebben. Vooral op het gebied van conceptontwikkeling en afstemming.

Structurele overleggen en ook overlegplatforms als StedenbaanPlus worden als zeer nuttig ervaren. Daarnaast dragen platforms als StedenbaanPlus bij aan de efficiëntie en effectiviteit van de realisatie van doelstellingen. De integrale afspraken die gemaakt worden op het gebied van mobiliteit (o.a. openbaar vervoer) en ruimtelijke vraagstukken dragen bij aan de kwaliteit van het beleid. Partijen stellen gezamenlijk een doelstelling op en hanteren daarmee ook een gezamenlijke visie. Daarnaast worden heldere afspraken gemaakt met betrekking tot ieders verantwoordelijkheid. Programma's die gezamenlijk worden vormgegeven en uitgevoerd binnen StedenbaanPlus hebben bovendien ook het voordeel dat zij niet meteen gevoelig zijn voor discussies die zich in de context afspelen. Dit punt wordt zowel genoemd door respondenten met een managementfunctie als de senior beleidsmedewerkers. Bovendien zie je dat de afspraken die hier met elkaar gemaakt worden, worden verankerd in

de structuurvisies van de partijen, zowel op provinciaal als regionaal niveau. Respondenten vinden het een groot voordeel om met elkaar aan bijvoorbeeld de 'Stedenbaantafel' te zitten. Zo ontstaat er een nieuw gezamenlijk en overkoepelend perspectief. Partijen beredeneren vanuit hun eigen positie. Het aan tafel zitten met andere partijen draagt er zorg voor dat actoren een gezamenlijk perspectief creëren, waardoor beslissingen anders kunnen uitvallen. Het afdelingshoofd Ruimte, Wonen en Bodem hierover: *"Het is ook de vraag waar je het meest effectief bent. De mensen werkzaam bij Stedenbaan doen nu rondjes langs alle gemeenten en reflecteren op alle plannen die zij hebben. 'Waarom realiseren jullie dit hier en niet daar?' [...] Deze aanpak blijkt een heel effectieve manier te zijn. Veel effectiever dan het plan blind te ontwikkelen"*.

Discussie instellen Infrastructuurautoriteit/Vervoerregio

De Randstad laat zich op het gebied van verkeer en vervoer onderscheiden in vergelijking met de rest van Nederland. Zo zijn er in de Randstad relatief veel concessiegebieden. Ook in de discussie rond het herverdelen van bevoegdheden van verkeer en vervoer neemt de Randstad een andere positie in ten opzichte van de rest van Nederland. Daar zie je dat de provincies de belichaming worden de vervoersregio's. In de Randstad wordt echter nagedacht over het instellen van een (extra) autoriteit, een Infrastructuurautoriteit, Vervoersautoriteit of een Vervoersregio. De vraag *"wat is nu eigenlijk het probleem?"* wordt door senior beleidsmedewerkers als een zeer valide vraag gezien. Voormalig minister Donner en de huidige demissionaire minister Spies van Binnenlandse Zaken dragen de volgende argumenten aan voor het instellen van zo'n vervoersregio: betere integraliteit en samenhang, betere bereikbaarheid en minder bestuurlijke drukte. De respondenten concluderen dat vanuit 'de inhoud' deze argumenten geen hout snijden. Een senior beleidsadviseur analyseert de discussie omtrent een nieuw vorm te geven autoriteit als volgt: *"eigenlijk is de bestuurskundige hoek de 'trigger', zeker niet de verkeershoek. Het openbaar vervoer is in de discussie omtrent bestuurlijke drukte eigenlijk een leidend voorwerp geworden. Een leidend voorwerp van de discussie omtrent het binnenlands bestuur en de inrichting hiervan. Er is sprake van een 'bestuurlijk' gevoel, een overtuiging"*. De zet om tot een nieuw te vormen Infrastructuurautoriteit of Vervoersregio te komen, is er één geweest die van bovenaf is ingegeven. Hij komt niet voort uit een inhoudelijke wens van (uitvoerende) verkeerskundigen, aldus de senior beleidsmedewerkers. Of een nieuw te vormen autoriteit helpt in het terugdringen van bestuurlijke drukte wordt ook door de respondenten in managementfuncties betwijfeld. Er zal altijd overleg moeten plaatsvinden. Het overleg wordt nu alleen verplaatst van tussen organisaties naar één enkele organisatie.

Inhoud versus (bestuurlijk)belang

Er wordt vooral door sectorale ambtenaren een scherp onderscheid gemaakt tussen 'het werken vanuit de inhoud' en overige aan structuur en systeem verwante zaken. De senior beleidsadviseur concludeert dat bestuurlijke drukte vooral voortkomt uit de structuur van de verantwoordelijke overheden. Het is een verdelingsvraagstuk waarbij partijen kijken naar hun eigen belang en regio. De beleidsinhoudelijke discussies bevinden zich op een ander terrein, omdat hier de inhoud centraal staat. Dit heeft volgens de senior beleidsadviseurs een depolitiserende werking.

De politiek-bestuurlijke component draait om zeggenschap en de beschikbaarheid van middelen. Het gaat er voor organisaties om een zo gunstig mogelijke positie rond een vraagstuk in te nemen ten opzichte van de andere betrokkenen. Discussies omtrent structuurafspraken verlopen tussen de betrokken partijen dan ook zeer moeizaam. De recente discussie omtrent het instellen en vormgeven van een Vervoersautoriteit maakt dit expliciet zichtbaar. De inhoudelijke component gaat echter over het verwezenlijken van een bepaalde lijn, een bepaald traject, knooppunt of aansluiting. Hier hanteren betrokkenen dezelfde uitgangspunten en weet iedereen wat hij van de ander kan en mag verwachten. De wettelijke kaders zijn helder opgezet. De BDU-gelden worden via een verdelingsleutel verdeeld over drie partijen die ieder verantwoordelijk zijn voor een helder afgebakend gebied.

De verschillende ‘aanbouwen’ en ‘verbouwingen’ die binnen het huis van Thorbecke in de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden, taxeert het afdelingshoofd Mobiliteit en Ruimte als hét voorbeeld van bestuurlijke drukte. Deze verbouwingen en aanbouwen zijn het resultaat van de vereniging van verschillende belangen van partijen. Elke regio en/of groep van actoren richten samenwerkingsverbanden op om hun belangen richting anderen veilig te stellen. De Wgr-plusregio’s, de vleugels binnen de Randstad, andere Wgr-samenwerkingsverbanden zoals de Drechtsteden, de Leidse regio’s, maar bijvoorbeeld ook de Vlaamse Ruit en het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn hier voorbeelden van. *“Allemaal bestuurlijke lagen die tussen het huis van Thorbecke zijn gezet om dingen op diverse agenda’s te zetten en belangen veilig te stellen”*, aldus het afdelingshoofd. Volgens het afdelingshoofd wordt er niet goed nagedacht over de vraag hoe deze belangen via de gangbare paden veilig te stellen en op de agenda’s te zetten. Er wordt te gemakkelijk weer een – al dan niet geïstitutionaliseerd – samenwerkingsverband op poten gezet. Eén bestuurder kan aan zes tafels over hetzelfde praten, steeds in een andere samenstelling. Ook constateert het afdelingshoofd dat vaak het eigen belang voorop staat. Als er bijvoorbeeld in IPO-verband iets op papier wordt gezet waar Zuid-Holland zich niet geheel in kan vinden, dan zal de provincie Zuid-Holland haar specifieke wensen alsnog kenbaar maken via haar eigen kanalen. Het draait erom je eigen belang op de best mogelijke manier te waarborgen. Dit vergroot bovendien de drukte op het speelveld en daarmee ook de complexiteit. Respondenten met een managementfunctie kunnen zich hier in grote lijnen vinden.

Daarnaast gaan deze spelers ook nog eens verschillende samenwerkingsverbanden aan, die alle weer een eigen (bestuurlijke) tafel creëren waaraan zaken worden geagendeerd en besproken. Op bestuurlijk-strategisch niveau is het een ‘spel’ dat zich laat leiden door belangen van actoren. Iedereen is op zoek naar ingangen in het proces om belangen veilig te stellen.

Het voorbeeld van de Infrastructuurautoriteit is treffend. De discussie richt zich op de structuur waarbij de huidige actoren hun positie innemen. Een infrastructuurautoriteit werd uiteindelijk niet haalbaar geacht, dus zou de oplossing liggen in het vormen van een aantal Vervoersregio’s. Het afdelingshoofd Mobiliteit en Milieu zegt hierover: *“Wat er dreigde te ontstaan was dat er vier Wgr-regio’s zouden zijn in Zuid-Holland: één Vervoersregio, één Metropoolregio en de twee oude Wgr-plusregio’s specifiek voor de jeugdzorg [...] ‘[M]acht’ is hier een factor. In dit geval de zeggenschap over het geld”*. Dit voorbeeld geeft weer dat een poging om het binnenlands bestuur eenvoudiger te maken op het gebied van verkeer en vervoer kan uitmonden in het tegenovergestelde. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat er door het kabinet (inmiddels demissionair) nog geen enkele beslissing is genomen.

5.2 Het stadsgewest Haaglanden

In de komende paragrafen zullen de empirische bevindingen van de geïnterviewde ambtenaren en bestuurder, werkzaam bij het stadsgewest Haaglanden, op geaggregeerd niveau worden weergegeven.

Bestuurlijke drukte

“Bestuurlijke drukte ontstaat alleen als partijen zich niet houden aan de spelregels”, aldus het afdelingshoofd Openbaar Vervoer van het stadsgewest Haaglanden. Als voorbeeld haalt het afdelingshoofd de discussie omtrent de OV-chipkaart aan. Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor de implementatie hiervan. Deze verliep moeizaam. Volgens het afdelingshoofd zie je in deze casus dat er op een geheel ander bestuurlijk-politiek niveau vragen worden gesteld en dat deze vragen worden beantwoord door het instellen van commissies. In dit voorbeeld betreft het de Tweede Kamer en het kabinet. De bevoegdheden en taken omtrent de OV-chipkaart zijn echter belegd bij de regio’s.

In essentie wordt hier een nadeel van het democratisch bestel aangestipt. Leden van de Tweede Kamer en raadsleden hebben het recht vragen te stellen, ook als zij daar eigenlijk helemaal niet over gaan. Het afdelingshoofd geeft een voorbeeld over een mishandelde HTM-chauffeur en benadrukt dat het stadsgewest Haaglanden verantwoordelijk is voor de veiligheid. Er worden dan toch Kamervragen gesteld aan de minister die vervolgens de commissie Nijdam opricht om hier onderzoek naar te doen. Ook het voorbeeld van de OV-chipkaart past hierbij. Het proces wordt 'verstoord' of moet zelfs worden stopgezet op last van andere overheden. Volgens het afdelingshoofd Openbaar Vervoer is dit een niet, in wettelijke kaders, op te lossen probleem. Dit probleem beschouwt het afdelingshoofd, kijkend naar zijn beleidspraktijk, wel als de kern van bestuurlijke drukte.

Daarnaast constateert het afdelingshoofd dat, er vanuit de bestuurlijke hoek, de neiging is om te streven naar een compleet beeld. Alles moet worden uitgezocht. *"We hebben niet alleen ambtenaren maar ook allerlei gemeenteraadsleden die in commissies meepraten. Zij hebben altijd de neiging om allerlei vragen te stellen. Mijn bestuurder zegt dan: 'dat gaan we uitzoeken'. Ik heb me aangeleerd om dan te zeggen: 'dat kost me weer een halve fte', dan schrikt iedereen weer. We moeten terug naar de basis"*. Het sectorhoofd Verkeer en Vervoer sluit zich aan bij de stelling dat bestuurders graag een compleet beeld willen hebben, voordat zij beslissingen nemen: alles moet worden uitgezocht.

Gevraagd naar wat bestuurlijke drukte voor de senior project- en procesmanager betekent, antwoordt hij: *"Efficiency verlies in de besluitvorming ontstaat door te veel dezelfde dingen op verschillende plekken te doen"*. Ook het sectorhoofd Verkeer en Vervoer sluit zich hierbij aan. Het sectorhoofd tekent hierbij op dat deze partijen allemaal wettelijke bevoegdheden hebben en dat de provincies en stadsregio's betreffende de bevoegdheden op verkeer en vervoer aan elkaar nevensgeschikt zijn. Dit betekent dat de stadsregio's en de provincies over dezelfde bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden beschikken voor het aan hen toebedeelde territorium. Daarnaast constateert het Sectorhoofd Verkeer en Vervoer ook dat de dagelijkse praktijk van het daily urban system niet past bij de bestuurlijke grenzen zoals deze nu zijn vormgegeven. Dit maakt samenwerking noodzakelijk en opschaling van bestuurlijke grenzen wenselijk. Deze constatering wordt door alle respondenten gedeeld.

Een opschaling van bestuurlijke grenzen, en/of het echt gezamenlijk aanpakken van het mobiliteitsvraagstuk voor de gehele Zuidvleugel of zelfs Randstad, is moeilijk te realiseren omdat hiervoor de verhoudingen tussen partijen veranderd moeten worden. De gemeenten beschouwen Haaglanden als iets dat 'voor en van hen' is. Ze hebben zeggenschap en dus invloed. Daarom werkt het samenwerkingsverband en accepteert men de huidige wijze van besluitvorming. Veranderingen in de posities en samenstelling van partijen en samenwerkingsverbanden raakt het vraagstuk van elementaire zaken als geld, zeggenschap, invloed en macht, zo constateert het Sectorhoofd Verkeer en Vervoer. De andere respondenten met een managementfunctie sluiten zich bij dit verhaal aan.

De wethouder Verkeer van de gemeente Den Haag is tevens portefeuillehouder Verkeer & Vervoer van het stadsgewest Haaglanden. De wethouder ziet bestuurlijke drukte vooral ontstaan wanneer besturen en/of bestuurders niet in staat zijn om naar de belangen en posities van andere belanghebbenden te kijken. Deze constatering raakt ook aspecten uit het verhaal van de senior project- en procesmanager en het sectorhoofd. Een bestuurder moet volgens de wethouder meer doen dan alleen zijn eigen belangen en standpunten verdedigen. Het is minstens zo belangrijk om je als bestuurder te verdiepen in de belangen en standpunten van een ander. Deze standpunten moet je ook begrijpen en 'wegen' om vervolgens naar een bindende factor te zoeken, zodat de verschillende belangen en posities van actoren bij elkaar gebracht kunnen worden. Als wethouder en portefeuillehouder is het daarom belangrijk om naar het verkeerssysteem als geheel te kijken: een systeem dat groter is dan de eigen bestuurlijke entiteit. Dit is de bestuurscultuur waarnaar gestreefd moet worden en waar de (bestuurlijke) structuur van het geheel faciliterend in kan zijn, zo stelt de wethouder. Structuur kan partijen helpen om verder dan het eigen belang te kijken. De wethouder taxeert bestuurlijke drukte derhalve als een cultuuraspect.

De veelvoud aan spelers en overlegtafels, die door veel andere respondenten als een oorzaak van bestuurlijke drukte wordt genoemd, zijn volgens de wethouder minder van belang. Het is echter wel noodzakelijk om in gezamenlijkheid het algemeen belang te definiëren en elkaars standpunten en argumenten te wegen. Actoren moeten ook de tijd gegund worden om tot dit proces te komen. ‘Drukke’, vindt de wethouder daarom ook een te negatief beladen term. Juist het elkaar opzoeken en samenwerken zorgt voor de vermindering van bestuurlijke drukte.

Voor bestuurders ligt hier een grote uitdaging, aldus de wethouder. Als bestuurder doe je het in je eigen politieke gremium vaak goed als je *“tegen de buitenwereld optrekt”*. Als bestuurder is het echter ook je taak om belangen met elkaar te verenigen. Het is daarom als bestuurder noodzakelijk om de gemeenteraad - of in de rol als portefeuillehouder van de stadsregio of als wethouder Verkeer - bij het proces te betrekken. Hierin verschilt de functie van wethouder met bijvoorbeeld dat van een gemeenteraadslid. Een gemeenteraadslid kan zaken puur vanuit de eigen positie bekijken en verwacht van de wethouder dat hij dit ook doet.

De grootste uitingsvorm van bestuurlijke drukte in de beleidspraktijk gaat schuil in wat de wethouder ‘de discontinuïteit van beleid’ noemt. Politiek-bestuurlijke gremia kunnen bijvoorbeeld na nieuwe verkiezingen en het vormen van een nieuwe coalitie makkelijk genomen besluiten weer terugdraaien. Politieke partijen voelen zich niet altijd gebonden om ingezet beleid voort te zetten. De gevolgen van dit soort besluiten wordt in de politiek onderschat, aldus de wethouder. Actoren kunnen dus ook op zelfstandige basis processen verstoren. De vraag, of je als politicus of bestuurder die discontinuïteit een probleem vindt, is overigens een legitieme.

Bovendien zullen partijen, als zij alle verantwoordelijk zijn voor het genomen besluit, hier minder snel op terugkomen. De belanghebbende actoren en politieke partijen zijn immers betrokken bij het genomen besluit. Het creëren van draagvlak beschouwt de wethouder hier dus als voorwaarde voor continuïteit. De wethouder bepleit het creëren van ‘ownership’ van belanghebbenden en verantwoordelijken.

Bevoegdheden

De heer senior project- en procesmanager zegt zich niet goed kunnen te vinden in de ‘lijn van Rutte’: *“[...] Het kabinet had als adagium om bestuurlijke drukte te voorkomen, ‘je gaat erover of niet’. Bij het gros van de opgaven heb je elkaar juist nodig. Als dan één van de partijen gaat roepen: ‘Ik ga hier niet over, dus ik ben weg’, terwijl hij wel instrumenten in zijn gereedheidskist heeft waarmee hij dingen voor elkaar kan krijgen, dan gaat er iets mis”*. Bestuurlijke drukte gaat volgens de senior project- en procesmanager over het feit dat organisaties te veel op zichzelf gericht zijn. *“Er is geen bestuursgrens te trekken die aan elk van die [maatschappelijke] vraagstukken recht doet. De enige oplossing die je hebt is om als overheden in een netwerk samen te werken. En ja, dat levert helaas bestuurlijke drukte op”*. De manager houdt een betoog over dat bevoegdheden bij elkaar gebracht moeten worden. De senior project- en procesmanager stelt bovendien dat het ontvlechten van taken ertoe leidt dat je elkaar meer nodig hebt, omdat je als partij nu eenmaal niet over alle middelen en bevoegdheden beschikt: dat is de paradox. Daarnaast geldt er in de bestuurlijke wereld ook het gezegde ‘voor wat, hoort wat’. Het hanteren van het adagium zou wel kunnen bijdragen aan meer duidelijkheid over de vraag wat je precies aan bepaalde partijen hebt. De winst van het adagium zou dus zitten in een scherpere afbakening. Ontvlechting van taken en bevoegdheden zou volgens de senior proces- en projectmanager leiden tot het politiseren van dossiers. Dit doet afbreuk aan een samenwerkingsverband als Haaglanden dat juist zo goed is in het organiseren van draagvlak en lokale partijen bewust maken van het regionale perspectief. Andere respondenten sluiten zich hierbij aan.

Het sectorhoofd Verkeer en Vervoer stelt in het licht van 'je gaat erover of niet' dat Nederland een behoorlijk bestuur heeft. Wel constateert hij dat 'we' bestuurlijk gezien op een kluitje zitten. Het bestuurlijke systeem werkt doordat er flexibiliteit aanwezig is. Zowel tussen de ambtelijke organisaties als tussen bestuurders. Het inzetten van middelen tegen de zin van een ander is moeilijk omdat je elkaar op andere dossiers weer tegenkomt. Je bent van elkaar afhankelijk en vaak ook met elkaar verantwoordelijk. Deze wijze van opereren komt de besluitkracht echter niet ten goede. Het speelt in op draagvlak, consensus en betrokkenheid. Vervlechting van vraagstukken en het aspect dat een Wgr-plusregio een vorm van verlengd lokaal bestuur is, dragen hieraan bij. Dit is zelfs het geval bij het openbaar vervoersdomein. Daar waar de taken en bevoegdheden helder bij de Wgr-plusregio's en de provincie is belegd, stellen respondenten.

Gevraagd naar de heldere en eenduidige verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals het kabinet Rutte bepleit middels het adagium 'je gaat erover of niet', geeft de wethouder aan dat deze 'leuze' in de bestuurlijke en politieke praktijk van Nederland geen hout snijdt. Dit wordt simpelweg door de verschillende bestuurlijke en politieke gremia niet geaccepteerd, zo stelt de wethouder. Als voorbeeld dient de casus van de RijnGouwewijn. De wethouder stelt dat je inzake de RijnGouwewijn niet van de gemeente Leiden kan verwachten dat zie hier onverschillig tegenover staat, terwijl het sec bezien een provinciaal project betreft. Bovendien kunnen partijen die 'er niet over gaan' processen behoorlijk frustreren en vertragen. Dit aspect wordt ook door de andere respondenten beaamd. Het is dus belangrijk om alle betrokken partijen en belanghebbenden bij het oplossen van het betreffende vraagstuk te betrekken, aldus de wethouder. Dit bevordert het proces om naar elkaars standpunten te kijken, deze te begrijpen, deze op waarde te schatten om uiteindelijk tot een gezamenlijke probleemdefinitie en een gezamenlijke oplossing te komen. Verantwoordelijkheden moeten juist gedeeld worden in plaats van gescheiden. De stellingname van de wethouder is hiermee in lijn met de senior proces- en projectmanager. Het afdelingshoofd Openbaar Vervoer merkt in dit licht op dat overheden wel de neiging hebben om 'elkaar bezig te houden': *"Er ontstaat een waterhoofd"*. Om dit te voorkomen moeten de posities en rollen die de verschillende overheden in een proces hebben, helder worden gekenschetst. Bovendien moeten overheden zich hieraan conformeren. Als belangen van 'een' overheid het best gediend wordt met een bepaalde rol, zal zij die innemen.

Samenwerking op provinciaal niveau

Wanneer er gevraagd wordt naar de samenwerking tussen stadsgewest Haaglanden, de stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland, concludeert het afdelingshoofd Openbaar Vervoer dat deze samenwerking steeds intensiever wordt. Het afdelingshoofd is vijf jaar werkzaam bij het stadsgewest. In de eerste jaren omschrijft hij de situatie als 'stand alone'. De Zuidvleugel heeft een belangrijke rol gespeeld in het intensiever samenwerken tussen de verantwoordelijke partijen: *"Daar liggen al hoofdassen"*. De samenwerking zou in de toekomst echter nog wel veel intensiever moeten worden. Het afdelingshoofd noemt hier voorbeelden als tarifiering en concessieprocedures en pleit voor meer standaardisatie. Overigens merkt hij op dat dit beeld ontstaat wanneer je de zaken vanuit het perspectief van de Zuidvleugel bekijkt. *"Nogmaals, op beleidsniveau zou ik bijna zeggen, [...] kan iedereen elkaar vinden, maar naarmate je dieper gaat, kijk bijvoorbeeld naar het terrein van tarifiering, het aansturen van bedrijven en de filosofie van aanbestedingen, zie je dat die verschillen"*. Een verklaring voor deze gegroeide beleidspraktijk vindt het afdelingshoofd in het feit dat samenwerking op deze punten tussen de verschillende organisaties op vrijblijvende basis plaatsvindt. *"Nu gaat dat allemaal vrijblijvend en dat betekent dat iemand iets vindt en de ander vindt dat niet, het daarbij blijft"*. De beleidsmedewerker Openbaar Vervoer schetst een beeld van zijn beleidspraktijk dat aansluit bij de constatering van het afdelingshoofd.

De beleidsmedewerker merkt hierbij op dat partijen elkaar veelvuldig informeren. Er volgen ook officiële reacties op elkaars plannen. Toch zie je in de praktijk dat wanneer bezuinigingen van Haaglanden ook de stadsregio treffen (omdat er bijvoorbeeld een grensoverschrijdende buslijn wordt versoberd) het uiteindelijk het stadsgewest Haaglanden zelf is, die het besluit neemt. De eigen uitgangspositie is dus leidend. “[De stadsregio] *reageert met ‘liever niet’, maar ze hebben er niets over te zeggen*”. Daarbij wordt samenwerking bemoeilijkt door de verschillende werkwijze van de provincie, de stadsregio en het stadsgewest. Een groot probleem is ook dat de concessieverlening op verschillende moment plaatsvindt. Afstemming is dus zeer moeilijk te realiseren aldus de beleidsmedewerker. Ook zie je dat gedeelde buslijnen, zoals lijn 45, op het oog door één vervoerder worden gereden. Aan de ‘achterkant’ is het strikt gescheiden. In dit geval verrekenet Veolia de kosten en baten met Connexxion.

De respondenten met een managementfunctie concluderen dat het speelveld in de provincie Zuid-Holland extra complex is door de aanwezigheid van twee grote steden en de bestuurlijke verhouding met de provincie Zuid-Holland. Volgens het sectorhoofd Verkeer en Vervoer vindt samenwerking wel automatisch plaats. Vervoersstromen houden nu eenmaal niet op bij bestuursgrenzen. Wel vindt samenwerking plaats op basis van vrijwilligheid. Het is dus moeilijk om echte hete hangijzers op integraal en gezamenlijk op te lossen.

De wethouder stelt dat er inhoudelijk en op ambtelijk niveau goed met elkaar wordt samengewerkt. Op structureel en strategisch niveau ziet de wethouder nog verbeterpunten en kansen liggen. De huidige bestuursgrenzen passen niet meer bij de dagelijkse vervoerspraktijk. De vervoersstromen tussen de periferieën van de bestuurlijke entiteiten moet worden verbeterd om het openbaar vervoer aansluiting te laten vinden aan deze vervoerspraktijk. De wethouder geeft als voorbeeld verbindingen tussen Den Haag en Rotterdam via het Westland, Maassluis-Vlaardingen, Leiden-Zoetermeer en Zoetermeer-Rotterdam. De huidige gestolde bestuursgrenzen zijn voor de reiziger niet langer relevant. Hier moeten de bestuurlijke organisaties beter op inspelen. Het opschalen van de bestuurlijke structuur kan dit faciliteren. Zo kan een echt integraal en systeem breed beleid gemaakt worden. De wethouder erkent dat dit een langdurig proces is.

Samenwerkingsorganisaties

Over samenwerkingsplatforms en -projecten als StedenbaanPlus, OV-Bureau Randstad en programma’s als BEREIK! is het afdelingshoofd Openbaar Vervoer positief. Het draait daar om coördineren en het ontwikkelen van langetermijnvisies. Dat doe je met elkaar. Partijen houden wel gewoon hun rol en beredeneren vanuit hun eigen bevoegdheden, maar dit gebeurt wel in gezamenlijkheid, aldus het afdelingshoofd. Dit soort coördinerende platforms en programma’s hebben hun meerwaarde, omdat zij een plek bieden waar partijen bij elkaar komen en met elkaar rond de tafel kunnen zitten. Dit aspect wordt door alle respondenten als positief gewaardeerd.

De senior project- en procesmanager stelt dat de oplossing van bestuurlijke drukte ligt bij de coördinatie tussen de verantwoordelijke en belanghebbende organisaties. Programma’s als StedenbaanPlus bieden hier uitstekende handvatten voor, aldus de manager. Betrokken spelers op het gebied van openbaar vervoer en ruimtelijke ordening komen hier bijeen om plannen te ontwikkelen en besluiten te nemen. Niet alleen het feit dat partijen met elkaar om de tafel zitten maakt dat een programma als StedenbaanPlus effectief is, maar ook het perspectief dat binnen zo’n programma gehanteerd en gedeeld kan worden. Vanuit StedenbaanPlus kan het perspectief van het gehele netwerk gehanteerd worden. Dit komt de kwaliteit van besluiten en dus ook van investeringen ten goede. “[...] *Er wordt voortdurend op verschillende plekken over zaken gesproken – over bepaalde locaties in de regio – die eigenlijk van belang zijn voor het hele netwerk. Stedenbaan helpt om dat met elkaar slimmer te doen door de volgende vraag op de gesprekstafel te leggen: Doen wij nu de goede dingen samen vanuit de ambities die we hebben geformuleerd?*”.

De wethouder geeft ook aan dat overlegplatforms en samenwerkingsprojecten als StedenbaanPlus, OV-Bureau Randstad en BEREIK! hun meerwaarde hebben. Dit soort overlegtafels kennen hun meerwaarde in conceptontwikkeling en het faciliteren van praktische samenwerking. Het maakt niet uit dat dit soort organisaties los van de formele structuur van het binnenlands bestuur staan, stelt de wethouder. Dit soort 'tafels' kunnen juist een verbindende functie bekleden tussen de verschillende bestuurslagen en andere belanghebbende organisaties. Ook het sectorhoofd Verkeer en Vervoer kent een aanzienlijk belang toe aan het bestaan van dit soort programma's en overlegplatforms. De term 'smeerolie' bestempelt het sectorhoofd als passend. *"Het maakt het allemaal makkelijker. Je vindt elkaar makkelijker"*. Daarnaast wordt er een belangrijke meerwaarde gecreëerd door partijen zich bewust te laten worden van het grotere perspectief.

De senior project- en procesmanager geeft een het volgende voorbeeld. Het openbaar vervoer vanuit Delft is richting het noorden beter geregeld dan richting het zuiden. Dit heeft alles te maken met het perspectief dat het stadsgewest Haaglanden hanteert bij het opstellen en verlenen van concessies. De schaal waarop het bestuur is geregeld, komt echter niet overeen met de vervoerspraktijk van de reiziger. Een ander praktijkvoorbeeld dat de senior proces- en projectmanager geeft, gaat over de ontwikkeling van het outlet center Bleizo bij de gemeente Lansingerland. Het is grondgebied dat toebehoort aan de stadsregio Rotterdam. De senior project- en procesmanager stelt dat het voor de stadsregio een buitengebied betreft, terwijl het voor het stadsgewest Haaglanden een relevante en belangrijke locatie is. Het heeft moeite gekost om de stadregio Rotterdam ervan te overtuigen in dit project geld en energie te steken. *"Dus daar zie je hoe bestuurlijke grenzen bepalen hoe je naar plekken kijkt"*.

Samenwerking binnen het stadsgewest Haaglanden

De senior project- en procesmanager ziet dat een samenwerkingsverband als stadsregio Haaglanden er zorg voor draagt dat er demping plaatsvindt van de politieke component. Binnen het stadsgewest Haaglanden merk je dan ook dat de gemeentelijke belangen voorop staan, niet partijpolitieke belangen. De gemeentelijke belangen moeten met het regionale belang worden afgestemd. Het sectorhoofd Verkeer en Vervoer zegt hierover dat gemeenten in het proces van beleidsvorming en besluitvorming worden meegenomen. Er zijn diverse commissies, zowel ambtelijk als bestuurlijk. *"Wij noemen dit de Koninklijke route"*, aldus het sectorhoofd. Het initiatief wordt vaak wel door het stadsgewest Haaglanden genomen. Al in de beleidsvormende fase wordt, naast de opgestelde doelstellingen, draagvlak en consensus als uitgangspunt genomen. Het sectorhoofd Verkeer en Vervoer vindt niet dat er een demping van de politieke component plaatsvindt, omdat uiteindelijk de politiek verantwoordelijk is. Besluiten die aan het Dagelijks Bestuur worden voorgelegd kunnen zo bijna altijd rekenen op de goedkeuring van de negen gemeenten. *"In het DB wordt eigenlijk nooit gestemd en het AB bij ons is vrij saai"*, aldus de senior proces- en projectmanager. Betrokkenen zijn immers intensief bij het proces betrokken.

De beleidsmedewerker Openbaar Vervoer is verantwoordelijk voor het beheren van de concessie van de Veolia lijnen. Vanuit zijn praktijk als concessiebeheerder bestempelt de beleidsmedewerker de procedures, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vanuit zijn beleidspraktijk als duidelijk en helder. Omdat het stadsgewest Haaglanden de ontwikkelfunctie in huis heeft, ligt het initiatief meestal bij Haaglanden. Het stadsgewest Haaglanden consulteert de vervoerders met wijzigingsvoorstellen. In het overleg met de vervoerders houdt het stadsgewest al rekening met de wensen van gemeenten. Als een voorstel van de vervoerders voor de gemeenten onacceptabel is, zal dit al bij voorbaat aan de vervoerders worden medegedeeld. De vervoerders onderbouwen hun argumenten vaak met kerncijfers. Op deze wijze ontstaat er een heldere, inhoudelijke discussie, aldus de beleidsmedewerker. Bijvoorbeeld het realiseren van vier miljoen aan bezuinigingen. Hiervoor worden op voorhand heldere criteria opgesteld, bijvoorbeeld dat parallellijnen moeten worden geschrapt. Daarbij helpt het dat je de voorstellen met kerncijfers, zoals de dienstregelingen (DRU's), kunt onderbouwen en toetsen.

Wanneer hier overeenstemming is bereikt, worden de plannen aan de gemeenten voorgelegd. De voorstellen worden binnen de gemeenten ook in hun eigen Commissie Verkeer besproken. Uit de eerste reacties van gemeenten kunnen vervolgens, in samenspraak met de vervoerders, weer wijzigingen op het voorstel worden aangebracht. Daarna worden in verschillende commissies zowel de wethouders als de ambtenaren Verkeer van alle gemeenten geconsulteerd. Dit geldt ook voor het Bestuurlijk Overleg Verkeer en Vervoer waarin alle wethouders Verkeer plaatsnemen. Daar wordt de eerste stap genomen om de voorstellen en gevolgen per gemeenten te bekijken. Er wordt dan dus ‘regio breed’ naar de voorstellen gekeken. Nadat dit proces is afgewikkeld, besluit het Dagelijks Bestuur om de voorstellen openbaar te maken. Deze worden in de hele regio gepubliceerd en ter inzage gelegd.

Wettelijk is Haaglanden verplicht de Rocov te consulteren. De Rocov is het consumentenplatform openbaar vervoer. Hierin zijn alle betrokken consumentenorganisaties verenigd. Ook individuele burgers kunnen zich over de plannen buigen en vragen stellen. Hierin is Haaglanden uniek. Wettelijk gezien hoeft dit namelijk niet. Haaglanden heeft hier expliciet voor gekozen, omdat het Dagelijks Bestuur waarde hecht aan de mening van de burger en zo het democratisch gehalte van de besluitvorming tracht te vergroten. Nadat alle zienswijzen zijn behandeld wordt het besluit bekrachtigd door het Dagelijks Bestuur. Stemming is nog niet voorgekomen.

Discussie instellen Infrastructuurautoriteit/Vervoerregio

Wanneer er op een wettelijke basis gekeken wordt naar de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden concludeert het afdelingshoofd Openbaar Vervoer, dat dit helder is. Alle respondenten sluiten zich hierbij aan. Hij voegt hier aan toe dat in het licht van de discussie omtrent het oprichten van een vervoersregio hier nog wel een efficiëntieslag te maken is. In de praktijk zijn de steden en vervoersnetwerken zo naar elkaar toegegroeid dat je hier één organisatie op zou kunnen zetten. Dit verschaft volgens het afdelingshoofd een betere uitgangspositie naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu met betrekking tot de BDU-gelden.

Schaalvergroting zal volgens het Hoofd Openbaar Vervoer ook positieve gevolgen hebben op de samenwerking van de verschillende organisaties. Het afdelingshoofd taxeert het nu als *“een spel waarin ieder zijn eigen pet op heeft”*. Wanneer er in een groter verband wordt samengewerkt zullen bredere argumenten beter kunnen worden afgewogen. De wethouder sluit zich hierbij aan en stelt dat opschaling vooral zijn meerwaarde vindt in het structurele en strategische niveau. De beleidsmedewerker Openbaar Vervoer, voegt hier aan toe dat schaalvergroting ook zal leiden tot een optimalisatie met grensoverschrijdende lijnen. Het zal makkelijker worden om lijnen met elkaar te delen. Daarnaast zal één bestuurlijke aansturing zorg dragen voor het gelijktrekken van alle procedures in de gehele regio. Het hele gebied kan dan makkelijker als één systeem worden gezien en ook zo worden behandeld. De beleidsmedewerker noemt Nordrhein-Westafelen als voorbeeld. *“Daar koop je gewoon één kaartje en kan je met alles mee”*.

Inhoud versus (bestuurlijk)belang

Als er expliciet gevraagd wordt naar de beleefde bestuurlijke drukte in de beleidspraktijk concludeert het afdelingshoofd Openbaar Vervoer dat bestuurlijke drukte vooral een politieke kwestie is. *“Bestuurlijke drukte is meer een politiek item dan dat dat vanuit de praktijk is”*. Het afdelingshoofd haalt de Commissie Nijpels aan. Deze commissie heeft een rapport geschreven over het functioneren van de Wgr-plusregio’s. De conclusies zijn overwegend positief. Daaruit kan je volgens het afdelingshoofd afleiden dat de discussies rondom bestuurlijke drukte niet per se gaan over de inhoudelijke component, maar over de uitvoerende beleidspraktijk.

Ook het afdelingshoofd Openbaar Vervoer maakt onderscheid tussen de inhoudelijke en politiek-strategische component. Deze constatering komt voort uit het gebrek aan samenhang. Iedereen opereert op zijn eigen eiland er zou meer integraal gewerkt moeten worden.

De senior project- en procesmanager geeft een voorbeeld over de verschillen tussen inhoudelijke en (bestuurlijke) belangen aan de hand van de gecreëerde overlegtafels in het kader van StedenbaanPlus. Het succes van dit soort overlegtafels zit vooral in het feit dat deze gesprekstafel als neutraal beschouwd wordt. StedenbaanPlus is immers een organisatie die zelf niet over middelen of bevoegdheden beschikt. Deze worden door de betrokken partijen ingelegd. De neutrale omgeving van de tafel zorgt ervoor dat er in een meer comfortabele setting afspraken gemaakt kunnen worden en lijnen uitgezet kunnen worden. Volgens de senior proces- en projectmanager zit je aan veel andere tafels over geld te praten wat het moeilijker maakt om de belangen op een juiste wijze af te wegen. De neutraliteit komt de inhoudelijke discussie tussen partijen dus ten goede. Bovendien scheidt zo'n proces vertrouwen en worden er banden tussen organisaties opgebouwd. Organisaties weten beter van elkaar waar ze mee bezig zijn, wat hun belangen zijn en welke instrumenten (middelen) zij tot hun beschikking hebben of juist nodig hebben van een ander. Het collectief met elkaar samenwerken scheidt dus draagvlak. Dat geldt voor alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De zwakte zit in de doorwerking. Dit komt omdat 'nee' zeggen eigenlijk heel moeilijk is. Bestuurders hebben elkaar op andere dossiers weer nodig en komen elkaar dus ook weer tegen.

De proces- en programmamanager wijst hiermee ook op het feit dat alles te maken heeft met de posities en belangen van organisaties. *“Wat je ziet in de Zuidvleugel is dat het eigenlijk continu een spel is tussen met name de provincie en de twee steden: wie is het belangrijkste?”*. De formele verhoudingen zoals deze in het huis van Thorbecke zijn geschetst doet er in de praktijk niet toe, volgens de senior proces- en projectmanager. *“Het gaat er om dat je in de beleidspraktijk elkaar allemaal wat te bieden hebt”*.

5.3 De stadsregio Rotterdam

In de komende paragrafen zullen de empirische bevindingen van de geïnterviewde ambtenaren en bestuurder, werkzaam bij het de stadsregio Rotterdam, op geaggregeerd niveau worden weergegeven.

Bestuurlijke drukte

De secretaris-algemeen directeur van de stadsregio Rotterdam stelt dat bestuurlijke drukte iets is waarvan de gemiddelde bestuurder geniet. Bestuurders houden van participeren in veel en diverse overleggen en samenwerkingsverbanden, zo stelt de secretaris-algemeen directeur. Voorstellen om samenwerkingsverbanden en overleggen op te schorten of samen te voegen leiden daarom vaak tot verzet, terwijl dit soort voorstellen bestuurlijke drukte reduceren. Daarnaast maakt bestuurlijke drukte deel uit van de Nederlandse bestuurs- en bedrijfscultuur, waarbij het zo nu en dan in de mode is om erover te klagen. *“Het is een containerbegrip waarin allerlei andere onvrede wordt gestort”*, zo stelt de secretaris-algemeen directeur.

De wethouder Verkeer van de gemeente Rotterdam, tevens portefeuillehouder Verkeer & Vervoer van de stadsregio Rotterdam, stelt dat op veel verschillende tafels over dezelfde en samenhangende onderwerpen wordt gesproken. Dit zou 'slimmer' georganiseerd kunnen worden. Tegelijkertijd bieden deze overlegtafels een podium om voor de belangen van de gemeente Rotterdam en/of de stadsregio Rotterdam op te komen en deze uit te dragen, zo stelt de wethouder. De wethouder spreekt liever over 'bestuurlijke betrokkenheid' dan over bestuurlijke drukte. De wethouder erkent dat haar agenda behoorlijk 'belast' wordt door alle overlegmomenten, maar geeft aan dat het wel haar agenda is. De negatieve associaties, die vaak bij het hanteren van het begrip bestuurlijke drukte naar voren komen, ziet de wethouder, naar eigen zeggen, niet.

Wel ziet de wethouder graag dat het aantal overleggen tussen de provincie Zuid-Holland, de stadsregio Rotterdam en het stadsgewest Haaglanden wordt teruggebracht. Op dit moment wordt er gepoogd om agenda's samen te voegen zodat er minder frequent overleg plaatsvindt. Wel wordt het overleg dat plaatsvindt langer. De wethouder spreekt over 'slimmer organiseren'. Een voordeel is dat de wethouders van beide steden – Rotterdam en Den Haag – ook portefeuillehouders Verkeer & Vervoer voor hun stadsregio zijn.

Het afdelingshoofd Openbaar Vervoer, kleedt bestuurlijke drukte in door naar de besluitvormingscomponent te kijken. Bestuurlijke drukte gaat over hoe besluitvaardig je kunt handelen en hoeveel overleg je nodig hebt om tot een besluit te komen. Het afdelingshoofd vindt dat hier nog wat te winnen valt.

Bevoegdheden

De vertragende elementen komen vooral voort uit het feit dat betrokkenen op diverse punten in het proces hun hindermacht kunnen inzetten. De beleidsadviseur Openbaar Vervoer, kwalificeert dit als een probleem dat ontstaat doordat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet eenduidig zijn belegd. Dit komt vooral omdat vraagstukken in het beleidsdomein van het openbaar vervoer, raakvlak vertonen met die andere beleidsdomeinen zoals ruimte, economie en wonen. Ook concludeert hij dat overheden vaak moeite hebben zaken los te laten. De stadsregio Rotterdam heeft haar bevoegdheden rechtstreeks vanuit het Rijk toebedeeld gekregen. Toch zie je vaak dat gemeenten besluiten die voor hun nadelig zijn, moeilijk willen en kunnen, accepteren. De stadsregio kan bij beslissingen, bijvoorbeeld gebruik maken van de ruimtelijke bevoegdheden van de provincie om bepaalde projecten toch door te zetten. Hier moet de provincie vanzelfsprekend wel mee akkoord gaan. Toch is het moeilijk voor de stadsregio jegens de gemeente van deze bevoegdheden gebruik te maken. De stadsregio is een vorm van verlengd lokaal bestuur. De verhoudingen en relaties tussen de verschillende overheden spelen een zeer grote en belangrijke rol. Op andere dossiers kom je elkaar weer tegen en heb je elkaar weer nodig. *“Je wilt natuurlijk niet tot in de eeuwigheid de verhoudingen verstoren. Het is echt een paardenmiddel”*, aldus de beleidsadviseur. In de praktijk is het dus moeilijk om de beschikbare bevoegdheden (ook die van andere overheden) in te zetten jegens andere overheden. Andere respondenten kunnen zich vinden in het feit dat de 'rollen' die verschillende overheden spelen zich moeilijk laten vastleggen. Het afdelingshoofd Openbaar Vervoer stelt dat dit ook voor de (bestuurlijke) verhoudingen tussen stadsregio Rotterdam en de daarbij aangesloten gemeenten geldt. Wel zijn de andere respondenten van mening dat op het gebied van het openbaar vervoer de taken en bevoegdheden juist wel helder verdeeld zijn.

Een senior beleidsmedewerker concludeert dat, wanneer er naar de besluitvorming gekeken wordt, er vaak gezocht wordt naar een compromis tussen het lokale en regionale belang. Het draagvlak van de genomen besluiten is daardoor zeer groot. De respondenten zijn van mening dat door de betrokkenheid van belanghebbende actoren de kwaliteit van het beleid vergroot wordt. Het helpt ook dat gemeenten deel uit maken van het bestuurlijk traject. Bovendien worden in het portefeuillehouderoverleg alle lokaal betrokkenen meegenomen. Gemeenten zijn dus al betrokken en bekend met het conceptbesluit als deze op tafel komt te liggen.

De beleidsadviseur voegt hier aan toe dat het creëren van draagvlak niet alleen leidt tot inhoudelijke betere besluitvorming, maar dat het ook noodzakelijk is. Wanneer het beleid of zaken betreft op het gebied van hun gemeente, willen zij hierover iets te zeggen hebben. In de dagelijkse beleidspraktijk betekent dit dat partijen al bij het beleidsvormende stadium worden betrokken. De beleidsadviseur geeft aan dat je deze bestuurlijke drukte het hoofd kan bieden door bevoegdheden bij één overheid te leggen, maar onderkent tegelijkertijd ook dat dit door andere overheden waarschijnlijk niet zal worden geaccepteerd.

Veel andere respondenten sluiten zich bij deze stellingname aan. Overheden en partijen staan voor hun belangen. *“Overheden beïnvloeden elkaar altijd en zoveel mogelijk. Ongeacht bij wie de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn belegd”*, aldus de beleidsadviseur.

Ook het afdelingshoofd Openbaar Vervoer erkent dat de stadsregio niet zomaar een besluit kan doordrukken. De stadregio bestaat bij gratie van de onderliggende gemeenten. Beleidsbeslissingen moeten daardoor samen met die gemeenten gemaakt worden. *“Je kunt niet zomaar tegen een gemeente zeggen dat wij die bevoegdheid hebben en ‘het beste ermee’. Zo werkt dat niet”*. Op papier zou dit echter wel moeten kunnen.

Samenwerking op provinciaal niveau

Samenwerking vindt vooral plaats op pragmatische gronden. In de praktijk houden de stadsregio Rotterdam, het stadsgewest Haaglanden en de provincie Zuid-Holland elkaar goed op de hoogte van elkaars plannen. Deze worden naar de partijen opgestuurd en waar nodig worden er gesprekken aangegaan. Op de plannen komt sowieso een ambtelijke reactie. Dat samenwerking vooral op pragmatische gronden plaatsvindt, ziet ook de beleidsadviseur Openbaar Vervoer. Hij vindt dit een logisch gevolg van de duidelijke wettelijke inkadering van het sectorale en specialistische beleidsveld van het openbaar vervoer. Bovendien is de toedeling van het beschikbare budget helder. *“Het is vaak niet nodig om heel intensief met elkaar samen te werken omdat het helder ingekaderd is”*. De beleidsadviseur Openbaar Vervoer merkt bovendien op dat de discussie rond bestuurlijke drukte op het gebied van het openbaar vervoer ook niet moet worden overdreven. Het betreft vooral een optimalisatievraagstuk. Effecten op de dagelijkse beleidspraktijk en de uitwerking hiervan op de reiziger zijn nihil.

Daarnaast concluderen de respondenten dat de werkwijze van de verantwoordelijke organisaties ten opzichte van elkaar verschilt. De stadsregio Rotterdam stuurt veel op hoofdlijnen. Dit betekent in de praktijk dat, wanneer bijvoorbeeld een gemeente ergens bezwaar tegen maakt, er alleen gekeken wordt of dit binnen opgestelde kaders past. Denk bijvoorbeeld aan het regionale verkeers- en vervoersplan en de concessievoorwaarden.

Er vindt frequent overleg plaats en de verantwoordelijke organisaties werken intensief met elkaar samen, stelt de wethouder. Het slimmer organiseren van dit overleg draagt zorg voor een verdere integratie van processen van de verschillende organisaties. Als bestuurders één dag een agendaoverleg voeren dan volgen de ambtelijke lijnen ook. Daardoor ontstaan slimme constructies, aldus de wethouder. Het voeren van gezamenlijke agenda's heeft vooral betrekking op de eigen organisatie. De beleidlijnen die daaruit voortvloeien zorgen voor een meer efficiënt systeem als geheel.

De wethouder pleit ervoor om 'aan de voorkant' meer en intensiever met de betrokken partijen te overleggen. Verschillende ambtenaren, vooral met een managementfunctie, spreken hier ook hun voorkeur voor uit. Er moeten meer verbindingen tussen de partijen tot stand gebracht worden. Als voorbeeld wordt de concessieverlening aangehaald. De drie partijen nemen hier ieder zelf het initiatief voor en voeren dit zelf uit. Er is in het proces geen moment waarop er in een 'gezamenlijke driehoek' (stadsregio, stadsgewest en provincie) een bestuurlijk overleg plaatsvindt. Bij de concessies, en overigens ook andere vraagstukken, staat vooral de eigen regio centraal. Met een gezamenlijk overleg kunnen zaken echter beter op elkaar afgestemd worden, houden partijen op voorhand rekening met elkaar en kunnen partijen vraagstukken in gezamenlijkheid bekijken en oplossen. Zo kunnen nieuwe inzichten ontstaan en toekomstige afstemmingsproblemen vroegtijdig voorkomen worden. Vooral hier ligt de kracht van een gezamenlijke tafel, aldus de wethouder. Respondenten met een managementfunctie sluiten zich aan bij deze visie.

Het plegen van overleg, het onderhouden van contacten - zowel met de gemeenten van de stadsregio als tussen de stadsregio's en provincie onderling - waardeert de het afdelingshoofd Openbaar Vervoer als zeer waardevol. Het delen van kennis, het op elkaar afstemmen van zaken, nadenken over eenduidige sturing van zaken binnen de twee stadsregio's, leidt tot het reduceren van kosten en het maken van een meer eenduidig product. Bovendien zal dit product van hogere kwaliteit zijn, omdat de denkcapaciteit is vergroot.

Samenwerkingsorganisaties

Te veel bestuurders houden zich bezig met hetzelfde onderwerp. Zo kijkt de directeur Bereikbaarheid en Mobiliteit tegen het fenomeen bestuurlijke drukte aan. Hij constateert dat het vervoersdomein een zeer druk bezet speelveld betreft. Alleen al in de Randstad praat je over acht overheden. Daarnaast zijn er nog samenwerkingsverbanden als StedenbaanPlus, OV-Bureau Randstad de Noord- en Zuidvleugel en samenwerkingsprogramma's als BEREIK!, waarin overheden en partijen samenkomen om met elkaar zaken te regelen.

De directeur Bereikbaarheid en Mobiliteit concludeert echter dat dit drukke speelveld in de dagelijkse beleidspraktijk niet voor hinder zorgt. De directeur geeft hiervoor een aantal verklaringen. Ten eerste is het belangrijk te onderkennen dat de organisatie en regie van het openbaar vervoer helder is geregeld. Taken en bevoegdheden zijn vastgelegd in heldere wetten en het beschikbare budget wordt door het ministerie over de diverse partijen verdeeld, zo stelt de directeur. Elke partij beschikt over de bevoegdheid het verkeer en vervoer te regelen binnen haar eigen territorium. Daar waar vervoer bestuursgrenzen overschrijdt, vindt er overleg plaats tussen de betrokken actoren. Deze overleggen zijn vaak informerend en afstemmend van aard. De constatering van de directeur sluiten aan bij die van andere respondenten.

Een tweede verklaring vindt de directeur in het feit dat de betrokken partijen vaak dezelfde uitgangspunten, visies en doelen hanteren. Op dit punt is geen sprake van conflicten of strijd tussen betrokkenen. Het samenwerken op basis van de inhoud, zoals de directeur dit noemt, verloopt daarom prima. Het regionale verkeers- en vervoersplan is dan ook verkankerd in het provinciale verkeers- en vervoersplan. Ook de samenwerkingsplatforms en -projecten als StedenbaanPlus en BEREIK! zorgen ervoor dat partijen op strategisch niveau met elkaar nadenken en invulling geven aan visies en langetermijndoelen. Bovendien zorgen deze platforms voor binding tussen de partijen, ondanks dat deze platforms zelf niet over bevoegdheden en middelen beschikken. De partijen leggen zelf middelen in en bepalen gezamenlijk de doelen. Dit zorgt voor de gemeenschappelijke deler en heeft een gunstige doorwerking in de dagelijkse beleidspraktijk. Het combineren van meerdere disciplines binnen deze samenwerkingsverbanden, die belegd zijn bij verschillende overheden, wordt als positief element gezien. De bestuurlijke drukte die volgens de senior beleidsmedewerker en beleidsadviseur hierdoor ontstaat, kan daarom positief worden gewaardeerd. De negatieve waardering van bestuurlijke drukte komt volgens deze respondenten voort uit het feit dat vooral in het besluitvormingstraject door betrokkenen belemmeringen kunnen worden opgeworpen waardoor de voortgang op dossiers stopt.

Tot slot acht de directeur Bereikbaarheid en Mobiliteit het drukke speelveld geen belemmering, omdat de organisatie van de stadsregio niet via politieke lijnen is geregeld. De leden van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur vertegenwoordigen hun gemeente, niet een politieke partij. De directeur noemt dit 'verfrissend'. Deze organisatiestructuur zorgt voor een demping betreffende de politieke factoren, standpunten en belangen. Hierdoor blijft het handelen vanuit de inhoud leidend.

Een aantal respondenten stelt bovendien dat overlegplatforms en projecten als StedenbaanPlus, OV-Bureau Randstad en BEREIK! een meerwaarde bieden omdat deze 'tafels' in een neutrale setting staan en daarmee een 'depolitiserende' werking hebben. De wethouder herkent dit niet. Beslissingen die daar worden genomen zullen

altijd verkankerd moeten worden in de democratische organen die daar over gaan. De wethouder ziet wel dat de aanwezigheid van dit soort tafels het makkelijker maakt om 'de discussie' met elkaar te voeren. Als voorbeeld gebruikt de wethouder StedenbaanPlus. *"Je kunt daar heel goed nadenken met elkaar, over wat goede concepten zijn betreffende bereikbaarheid en woningbouw"*. Terugkoppeling naar alle betrokken partijen blijft echter noodzakelijk om draagvlak in het bestuurlijke gremium voor gemaakte afspraken te realiseren.

Samenwerking binnen de stadsregio Rotterdam

Binnen de stadsregio Rotterdam is het gebruikelijk om bij de beleids- en besluitvorming de onderliggende gemeenten te betrekken. In de visie van het afdelingshoofd Openbaar Vervoer bestaat de stadsregio bij gratie van de onderliggende gemeenten. Lokale belangen kunnen botsen met het regionale belang. Het is belangrijk hier een compromis in te zoeken, partijen te wijzen op het 'grotere' regionale belang en in beleidsvorming en besluiten aandacht te besteden aan die lokale situaties en belangen. Dit vergt extra overleg met partijen. Beleidsvoorstellen zullen misschien op een aantal punten veranderd moeten worden om aan de lokale wensen en belangen tegemoet te komen. Deze gang van zaken zie je terugkomen in besluitvormingstraject. Voorstellen kunnen op een groot draagvlak rekenen. In het ambtelijke traject worden dus de pijnpunten inzichtelijk gemaakt en grotendeels opgelost. Wanneer dit niet het geval is zal er een (extra) bestuurlijk overleg plaatsvinden om richting te geven aan het te nemen besluit en in te zetten beleid, zo stelt het afdelingshoofd.

Binnen de stadsregio Rotterdam worden dossiers betreffende het openbaar vervoer in samenwerking met de gemeenten behandeld. Dossiers bewegen zich dus 'heen en weer'. Het ambtelijk apparaat van de stadsregio Rotterdam werkt samen met de ambtelijke apparaten van de betrokken gemeenten. Keuzes worden vooral op basis van inhoudelijke argumenten en op basis van de beschikbare kennis genomen, aldus de directeur Bereikbaarheid en Mobiliteit. In de twee jaar dat de directeur bij de stadsregio werkzaam is, zijn alle besluiten in het Dagelijks Bestuur op basis van consensus en unanimitieit genomen. Er is dus geen sprake van een politieke strijd. Bestuurders van de stadsregio hebben ook vaak vooroverleg met de portefeuillehouders van gemeenten om in een vroegtijdig stadium problemen te verhelpen en te voorkomen. De directeur beschrijft de situatie als volgt: *"Het is het klassieke polderen, waarbij het niet langs de klassieke politieke lijnen gaat"* en *"Doordat het zo gedepolitiseerd en het eigenlijk een soort technocratische bestuursorganisatie is, kunnen we wel heel slagvaardig opereren"*.

De secretaris-algemeen directeur sluit zich in grote lijnen aan bij de directeur Bereikbaarheid en Mobiliteit. De secretaris-algemeen directeur voegt er aan toe dat er vroeger sprake was van een Regioraad. Een raad die langs politieke lijnen was ingedeeld. Bij de behandelde vraagstukken zag je echter snel dat de posities van de lokale overheden de boventoon voerde. Daarnaast geeft de secretaris-algemeen directeur aan dat het voor een stadsregio belangrijk is om een partij als de provincie boven zich te hebben waartoe zij zich kan wenden als er in de regio geen eenduidige beslissing genomen kan worden. Toch wordt deze situatie vaak voorkomen omdat partijen elkaar op andere dossiers weer tegen komen. Voor een Wgr-plusregio zijn dit soort ingrepen extra gevoelig omdat een gemeente, waar een beslissing tegen de zin van die gemeente wordt doorgedrukt, deel blijft uitmaken van de gemeenschappelijke regeling. In de praktijk zal eerst getracht worden een compromis tussen de verschillende standpunten te vinden.

In de dagelijkse beleidspraktijk is het zoeken naar consensus een belangrijk uitgangspunt. Coördinatie neemt hierin een belangrijke positie in. Het is een 'spel' waarbij praten, samenwerken, plannen maken en plannen aanpassen ertoe bijdragen dat er consensus en overeenstemming tussen de betrokken partijen gevonden wordt, aldus de secretaris-algemeen directeur. De secretaris-algemeen directeur ziet dit overigens als een uiting van de Nederlandse bestuurscultuur.

Discussie instellen Infrastructuurautoriteit/Vervoerregio

Dat er op het gebied van verkeer en vervoer intensiever moet worden samengewerkt met het stadsgewest Haaglanden en de provincie is evident. De vorming van de Metropoolregio is hier een voorbeeld van. Bij de verkeer- en vervoerspijler van deze Metropoolregio staat samenwerking op dit gebied dan ook niet ter discussie, aldus de wethouder (overigens verschillen de stadsregio's en de provincie nog wel van mening hoe deze samenwerking vormgegeven moet worden). Voordeel is dat vraagstukken in samenhang met elkaar bekeken worden, waarbij de partijen een groter perspectief kunnen hanteren. Nu is het perspectief van de eigen regio leidend. Er vindt nu natuurlijk wel veel ambtelijke afstemming plaats, maar als er bestuurlijk onderkend wordt dat het één gebied is, zal de discussie daar beter van worden. *“Als twee mensen een idee hebben en je brengt ze bij elkaar dan krijg je een veelvoud aan ideeën. [...] Dat komt omdat je de combinaties en verbindingen met elkaar legt”*, aldus de wethouder.

Het oprichten van een gehele nieuwe autoriteit ziet de wethouder nog als een brug te ver. De notie tot het intensiever samenwerken is er, maar er spelen ook andere (bestuurlijke) belangen, zoals zeggenschap over de beschikbare middelen. Deze middelen willen de partijen niet kwijtraken omdat deze ook bestuurlijke slagkracht voor partijen met zich meebrengen. De secretaris-algemeen directeur sluit zich hierbij aan.

Inhoud versus (bestuurlijk)belang

Samenwerking tussen de betrokken partijen vindt, zoals eerder reeds aan bod is gekomen, vooral plaats op pragmatische gronden. Ambtenaren, bestuurders en vervoersbedrijven zijn intelligent genoeg om concessies zo vorm te geven dat dit bij grensoverschrijdende aansluitingen en lijnen voor weinig problemen zorgt, zo stelt de directeur Bereikbaarheid en Mobiliteit. De directeur kan dan ook geen praktijkvoorbeelden bedenken waar een grensoverschrijdende lijn daadwerkelijk voor problemen zorgt. De directeur erkent wel dat op strategisch niveau de samenwerking minder intensief is. Dit is volgens de directeur te verklaren uit het feit dat in de beleidspraktijk de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder zijn belegd. *“We wisselen kennis uit en we stemmen zaken met elkaar af, maar voor de rest hebben we ook geen last van elkaar”*. Ook de beschikbare gelden worden aan de partijen op een heldere wijze toebedeeld.

Spanningen zijn wel te onderkennen als het gaat om het doen van investeringen. Logischerwijs is de vraag altijd groter dan de beschikbare middelen. Bij de discussie tussen gemeenten en de stadregio wordt een doel voor ogen gehouden, namelijk het belang van de reiziger, zo stellen beleidsmedewerkers. Op basis van onderzoek en vervoerstromen worden keuzes gemaakt. Welk project heeft het grootste effect voor de reiziger? Hierin zie je terug dat de centrumstad (ook vanuit historisch oogpunt) een belangrijke positie inneemt.

Dossiers waar afstemming op zich laat wachten, zoals het gelijkstellen van de tarieven tussen de verschillende regio's, is vooral te wijten aan het feit dat de bestuurders van de organisaties er onderling niet uitkomen. Op ambtelijk niveau is tussen de beide organisaties veel overleg geweest en zijn er een aantal scenario's opgesteld en aan het bestuur voorgelegd. Je ziet dan toch een situatie ontstaan dat de verschillende besturen moeite hebben om tot elkaar te komen. De verantwoordelijke organisaties verschillen van elkaar en dus hebben besluiten ook verschillende effecten op deze organisaties. Verdragende factor is ook de wisseling van coalities in gemeenten of de val van kabinetten. Nieuwe coalities kunnen genomen besluiten en de uitvoering van projecten in de weg slaan, omdat zij andere keuzes wensen te maken. Hierdoor moeten discussies vaak weer opnieuw gevoerd worden.

Het samenwerken in een gemeenschappelijke regeling heeft voordelen. Gemeenten kunnen zo intergemeentelijke zaken gezamenlijk aanpakken. Er is echter nog een andere component die ervoor kan zorg dragen dat bepaalde gemeenschappelijke regelingen ontstaan of in stand worden gehouden. Deze component betreft vooral het

aansterken van de positie van de eigen organisatie. Net als andere respondenten benoemt de secretaris-algemeen directeur de factoren 'macht', zeggenschap over en de beschikbaarheid van middelen als een belangrijke drijfveer samenwerkingsverbanden aan te gaan, deze te behouden of zelfs uit te bouwen. Verhoudingen tussen partijen spelen een zeer belangrijke factor.

Overheden kunnen bevoegdheden van 'hogere' overheden inzetten. Wanneer er op regionaal niveau een ruimtelijk vraagstuk niet kan worden opgelost, is het goed dat de provincie de partij is met de (ruimtelijke) bevoegdheden om een geschil te beslechten. Andersom zie je ook dat veel werk dubbel wordt gedaan omdat partijen aan tafel willen blijven zitten en dus inspraak en zeggenschap willen blijven behouden. De stadsregio Rotterdam adviseert de gemeenten bij het maken van een bestemmingsplan en met dat advies gaat het voorstel naar de provincie. De provincie is prima in staat de gemeenten zelf van advies en waar nodig, van begeleiding te voorzien. Deze gang van zaken heeft, volgens de secretaris-algemeen directeur, voordelen. Problemen kunnen alvast in de regio worden besproken en zelfs worden opgelost, alvorens ze aan de provincie worden voorgelegd. De provincie vindt het ook prettig en makkelijk om met één orgaan zaken te doen in plaats van met vijftien gemeenten. Afstemming op een 'lager' niveau zorgt voor snellere doorstroming op een 'hoger' niveau.

De secretaris-algemeen directeur geeft te kennen zich goed te kunnen vinden in het adagium 'je gaat erover of niet'. Dit verschaft helderheid in de processen. Tegelijkertijd wijst de secretaris-algemeen directeur op het feit dat de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden betreffende het openbaar vervoer vrij helder zijn verdeeld over de verantwoordelijke organisaties. Daarnaast wijst de secretaris-algemeen directeur op de dagelijkse praktijk van besturen. Het is niet altijd mogelijk om maar twee bestuurslagen op een dossier te zetten. Er zijn in de praktijk, zeker bij de ruimtelijke en verkeerskundige dossiers, meerdere bestuurslagen betrokken. Het is erg belangrijk dat bestuurders en organisaties, wat de secretaris-algemeen directeur noemt, 'scharrelruimte' hebben om zich in te bewegen. Zonder deze ruimte is het volgens de secretaris-algemeen directeur een stuk moeilijker om zaken voor elkaar te krijgen. Deze 'scharrelruimte' maakt deel uit van de Nederlandse bestuurscultuur. De kwaliteit van de beslissingen die genomen worden, is over het algemeen hoog. Het proces om tot een uiteindelijke besluit te komen kan hierdoor echter meer tijd in beslag nemen dan wellicht strikt noodzakelijk. Een belangrijk element dat de 'scharrelruimte' aan het besluitvormingsproces toevoegt, is dat de bestuurlijke verhoudingen tussen overheden en organisaties over het algemeen goed blijven. Dit moet ook omdat je elkaar op andere dossiers weer tegenkomt.

5.4 Overige

Een aantal respondenten is niet werkzaam bij de bovenstaande organisaties, of werken juist voor meerdere genoemde organisaties. De bevindingen van deze respondenten staan hieronder opgetekend.

Bestuurlijke drukte

De projectleider Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam-Den Haag is werkzaam voor de stadsregio Rotterdam, het stadsgewest Haaglanden, de gemeente Den Haag en de gemeente Rotterdam. Normaal gesproken werkt de projectleider als hoofd Programmering en Bestuurszaken bij Haaglanden, maar in verband met de op te richten Vervoersregio is hij hier grotendeels voor vrijgesteld.

Wanneer de projectleider praat over de nieuw vorm te geven Vervoersregio constateert hij een aantal zaken. Ten eerste geeft de projectleider aan dat de nieuwe vervoersautoriteit voorziet in de behoefte van de twee steden om economische en ruimtelijke vraagstukken gezamenlijk aan te pakken. Het mobiliteitsvraagstuk is met deze vraagstukken verknoopt. Bestuurlijke opschaling zorgt ervoor dat de bestuurlijke grenzen beter passen bij de schaal waar veel van de vraagstukken spelen. Tegelijkertijd ziet de projectleider in dat de losstaande organisaties van de betrokken overheden blijven bestaan. Structuuroverleggen zullen daarom noodzakelijk blijven. Zij zullen nu alleen

binnen één organisatie (lees: samenwerkingsverband) plaatsvinden. Voor de buitenwereld lijkt het dan of er veel overleggen in elkaar geschoven worden, maar in de dagelijkse praktijk zullen deze overleggen echter nog steeds gevoerd worden. Het praktische voordeel is dat voor het hele gebied eenduidig beleid en uitvoering van het beleid wordt bewerkstelligd, waarbij de betrokkenheid van alle partijen in het gehele proces als uitgangspunt genomen moet worden. Dit is van essentieel belang, aldus de projectleider.

Tegelijkertijd constateert de projectleider dat in de beleidspraktijk de vermeende bestuurlijke drukte meevalt. Efficiëntie staat bij de organisaties hoog in het vaandel. Bestuurlijke drukte uit zich in de beleidspraktijk vooral doordat organisaties langs elkaar heen werken, waardoor soms 'reparatie' achteraf noodzakelijk is. Deze problemen zijn dan vaak ontstaan doordat er aan 'de voorkant' te weinig overleg heeft plaatsgevonden, aldus de projectleider. Een integrale benadering tussen diverse beleidsterreinen zoals ruimte, economie en verkeer is daarom wenselijk. Bovendien moeten partijen bereid zijn om al in een vroegtijdig stadium andere betrokkenen en belanghebbenden bij het proces te betrekken. Het is daarom binnen organisaties zelf noodzakelijk om regelmatig overleg te voeren met andere afdelingen. Zo ontstaat er een breder, en meer realistisch, beeld van het maatschappelijke vraagstuk. Door daarna overige organisaties en belanghebbenden bij het vraagstuk te betrekken wordt de kwaliteit van de oplossing vergroot. De projectleider pleit voor een integrale aanpak waarbij betrokkenen gezamenlijk beleid ontwikkelen. Dit proces hoeft overigens niet volledig geformaliseerd te worden. Dit houdt het systeem en de structuur flexibel en daar is volgens de projectleider behoefte aan. De stroperigheid van de structuur van een organisatie, maar ook de stroperigheid die veroorzaakt wordt doordat verschillende samenwerkende organisaties andere (beslis)structuren kennen, kan hiermee worden verminderd.

Bevoegdheden

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn volgens de projectleider misschien wel van ondergeschikt belang. Het gaat er om dat partijen posities bekleden en daar belangen aan toekennen. Belangen die ook belangen van andere organisaties raken. Het is daarom noodzakelijk dat partijen elkaar bij processen betrekken. Een (bestuurlijke) blauwdruk maken heeft geen enkele zin. Elk vraagstuk laat zich anders inkleden.

De projectleider gaat ook in op het perspectief dat globaal gehanteerd wordt bij de discussie van bestuurlijke drukte. Niet alleen de negatieve lading van het begrip stoort de projectleider, maar ook het feit dat de gevolgen van gemaakte beslissingen kennelijk niet door andere overheden worden geaccepteerd. Wanneer het Rijk taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de regio's legt en deze ook nog voorziet van bijpassende middelen, dan zullen de regio's hier zorgvuldig en naar eigen inzicht invulling aan geven. Er moet vervolgens niet gek worden opgekeken dat er verschillen tussen de regio's ontstaan, aldus de projectleider. Het gaat er volgens de projectleider om dat vraagstukken integraal en in overleg met belanghebbenden worden opgelost. Coördinatie is een belangrijk uitgangspunt. Wanneer uniformiteit het uitgangspunt is, moet decentralisatie achterwege worden gelaten. Stroperigheid moet worden voorkomen waarbij aspecten als flexibiliteit, vertrouwen, openheid en elkaar in een vroegtijdig stadium benaderen essentieel zijn.

De Vereniging Deltametropool is een financieel onafhankelijke vereniging die zich inzet voor de ontwikkeling van metropolitaan Nederland en concentreert zich hierbij met name op de Randstad. Lidmaatschap staat voor iedereen open. De leden van de vereniging zijn institutionele leden, overheden, bedrijfsleven, maar ook particulieren. De Vereniging Deltametropool heeft onder andere het rapport 'Holland Centraal' gepubliceerd waaruit in het voorgaande hoofdstuk een aantal punten genoemd zijn.

De agent van de Vereniging Deltametropool bepleit een meer innige samenwerking en verwijst hierbij naar organisaties als StedenbaanPlus, OV-Bureau Randstad. Het adagium 'je gaat erover of niet' bestempeld de agent als een reclameslogan. *"Zeker als het gaat om vervoerskwesties, over knooppuntontwikkeling, over de ontwikkeling van een netwerkstad. Dan gaat iedereen er over! Het is spijtig, maar waar"*. Het adagium gaat vooral over structuur, terwijl de inhoud leidend moet zijn. Problemen en onderwerpen moeten worden geagendeerd. Binnen welke structuur de problemen worden opgelost, is minder relevant. Belangrijk is dat de agendapunten en probleemdefinities door betrokkenen gedeeld worden. Er moet een gezamenlijk beeld ontstaan. Er moet een platform of organisatie zijn die dingen kan faciliteren, agenderen en waar concepten kunnen worden uitgetoet. Het is cru dat in de discussie rond bestuurlijke drukte juist dit soort extra, verbindende overlegtafels worden geschrapt, aldus de agent.

Samenwerking op provinciaal niveau

De samenwerking met en tussen de provincie en de stadsregio typeert de projectleider ook als goed. Dit komt mede doordat de organisaties elkaar veel zien in structurele overleggen en bij andere samenwerkingsverbanden, zoals de Zuidvleugel. Deze structuur zorgt voor enige flexibiliteit en ruimte binnen het systeem. De projectleider ziet dit als een grote meerwaarde en stelt: *"Dat is een uitstekende manier van samenwerken zonder dat er een structuur op zit, waarbij uiteindelijk één iemand er over moet gaan. Volgens mij kan dat ook lang niet altijd"*.

Wanneer de agent van de Vereniging Deltametropool spreekt over samenwerking tussen partijen in verbanden als de Zuidvleugel (waar de respondent overigens in het kader van atelier Zuidvleugel bij betrokken is geweest) constateert hij dat het lastig is om tot een echt gezamenlijke agenda voor de midden lange of langere termijn te komen. Vaak vindt er een bundeling van bestaande projecten plaats, waarbij de duurdere projecten automatisch meer prioriteit genieten. *"Als je dat geld maar binnen hebt. Stel je voor dat het naar de Noordvleugel gaat"*, zo is de gedachte aldus de agent. De belangen van diverse partijen spelen hier een grote rol.

Samenwerkingsorganisaties

De agent van de Vereniging Deltametropool geeft ook aan dat partijen in de praktijk vaak ieder een eigen perspectief hanteren en een eigen beeld van 'de werkelijkheid' hebben. Overlegplatforms en samenwerkingsprogramma's en organisaties als het OV-Bureau Randstad bewijzen hier hun meerwaarde. Het delen van informatie en het samenkomen van partijen helpt om een gezamenlijke beeldvorming te creëren. Het probleem is volgens de agent dat in het systeem van organisatie en regie er geen goed mechanisme bestaat om met belangenconflicten om te gaan. Partijen kunnen zich gemakkelijk terugtrekken op hun eigen territorium, waarvoor zij verantwoordelijk zijn en over de middelen en bevoegdheden beschikken om hun taken uit te voeren. Dat wil niet zeggen dat opschaling de oplossing is. Het (inter)lokale schaalniveau is nog steeds relevant voor de vervoersvraagstukken. De meeste projecten en programma's bevinden zich dan ook op deze schaal, aldus agent.

Samenwerking binnen de stadsregio Rotterdam

De projectleider stelt dat de samenwerking binnen stadsgewest Haaglanden prima verloopt. Er wordt op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samengewerkt. Natuurlijk neemt de centrumgemeente een extra belangrijke positie in, maar ook de omliggende gemeenten zijn sterk vertegenwoordigd. Besluitvorming vindt bijna altijd plaats op basis van unanimiteit.

Inhoud versus (bestuurlijk)belang

De agent van de Vereniging Deltametropool constateert, net als veel andere respondenten, dat er een misfit is ontstaan tussen de dagelijkse praktijk vervoerspraktijk van de reiziger en de manier van het organiseren van het vervoerssysteem. De Randstad is pas sinds kort voor veel mensen als schaal van belang geworden. VINEX-wijken hebben hieraan bijgedragen. De goedverdienende gezinnen wonen in wijken als Leidsche Rijn. De één werkt in Amsterdam, de ander in Rotterdam. Overigens vindt het gros van de verplaatsingen plaats binnen het vleugelniveau van de Randstad. Aan deze constatering verbindt de agent de conclusie dat het vooral een belangenkwestie is. Inhoudelijk zijn er goede argumenten aan te dragen om tot een andere vorm van organisatie te komen. Hiermee doelt de agent vooral op de concessiestructuur. De concessiegebieden moeten worden opgeschaald, stelt de agent. Het feit dat er in de Randstad zes concessiehouders zijn, heeft gevolgen voor hoe je naar het systeem kijkt. Het is moeilijk om het als één systeem te zien en tot integrale beleidsvorming en afstemming te komen. Dat heeft gevolgen voor de praktijk. De discussie rondom de Vervoersregio is volgens de agent het voorbeeld waarin je ziet dat belangen en zeggenschap over gelden vooral bepalend zijn voor hoe een organisatiestructuur wordt vormgegeven. De inhoud van het op te lossen vraagstuk is helaas niet leidend. De belangenkwestie speelt zich af op het institutionele niveau, terwijl je ziet dat vanuit de praktijk en de inhoud de vraagstukken op een ander niveau afspelen: de misfit tussen de dagelijkse praktijk en de organisatorische indeling van het systeem. De agent constateert dat: “[bepaalde] *belangen niet meer bestaan, dus in de realiteit niet meer aanwezig zijn, maar nog wel zijn geïnstitutionaliseerd*”. Het ‘structuurdenken’ is leidend ten opzichte van de inhoud van de op te lossen maatschappelijke vraagstukken.

6 Analyse

In het voorgaande hoofdstuk is een indeling per (bestuurlijk) verantwoordelijke organisatie gemaakt. Verschillen in antwoordtendities tussen deze organisaties zijn echter niet aanwezig. In dit hoofdstuk zal hier daarom niet verder op worden ingegaan.

Daarnaast zijn, voorafgaande aan de uitvoering van dit onderzoek, de respondenten in bepaalde categorieën ingedeeld: respondenten met een bestuurlijke functie en met een ambtelijke functie. De ambtelijke categorie bestaat uit de subcategorieën 'sectorale ambtenaren' en 'generalistische ambtenaren'. In de praktijk blijken de verschillen tussen deze categoriale indeling nauwelijks aanwezig te zijn. De indeling naar functie blijkt wel relevant te zijn. In het voorafgaande hoofdstuk is een aantal keer gesproken over verschillende zienswijzen tussen de direct inhoudelijk betrokken (senior) beleidsmedewerkers en respondenten die een managementfunctie of een bestuurlijke positie bekleden. Hier zal, wanneer relevant, bij worden stilgestaan.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar welke elementen van de twee gepresenteerde modellen – het instrumenteel-rationele en het organisch-politieke model – in perceptie van de respondent op zijn dagelijkse beleidspraktijk van toepassing zijn bij de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland. In paragraaf 6.1 zal worden ingegaan op de structuur van het beleidsveld. Het beleid als een wijze van sturing zal worden geanalyseerd in paragraaf 6.2 en besluitvorming (paragraaf 6.3).

6.1 Structuur beleidsveld

Teisman (1995: 23) stelt dat beleidsvelden een bepaalde ordening kennen. Deze ordening kan inzichtelijk gemaakt worden door na te gaan uit welke eenheden het beleidsveld is opgebouwd en door te kijken naar de relaties die deze eenheden met elkaar onderhouden. In hoofdstuk vier is ingegaan op de betrokken actoren en hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Nu zal worden ingegaan op 'de visie op eenheid' van het systeem van de betrokken actoren, de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot effectiviteit en efficiëntie. Het gaat hier om welke waardering de respondenten aan elk van deze onderdelen toekennen en hoe deze, in het licht van de in het theoretisch kader gepresenteerde twee perspectieven op bestuurlijke drukte, geduid kunnen worden.

6.1.1 Visie op eenheid van het systeem

Wanneer er gekeken wordt naar de visie op eenheid van het systeem ontstaan er een twee beelden. Ten eerste kan er gesteld worden dat de respondenten de structuur van het beleidsveld rond het openbaar vervoer vooral zien als een 'gecoördineerde eenheid'. Iedere betrokken actor handelt vanuit zijn eigen taken en bevoegdheden (hier zal in paragraaf 6.1.2 verder op in worden gegaan). Het handelen van de actoren dient wel te worden afgestemd met andere actoren, omdat het openbaar vervoerssysteem zich verder uitstrekt dan de bestuursgrenzen van de betrokken bestuurlijke entiteiten. Ook het reispatroon van mensen houdt zich niet aan bestaande bestuursgrenzen. Sterker nog, het daily urban system (het dagelijkse reispatroon) van mensen heeft aan actieradius toegenomen. Coördinatie is dus noodzakelijk om het openbaar vervoerssysteem als geheel te laten werken. Er is op dit punt een verschil in antwoordtendities te zien tussen beleidsmedewerkers en respondenten met een managementfunctie.

Respondenten die een managementfunctie of directiefunctie bekleden, geven aan dat het systeem kenmerken van 'gecoördineerde eenheid' vertoont. Dit past bij het instrumenteel-rationele model. Hierbij moet worden opgetekend dat het hier, vanuit de theorie bezien, om een hiërarchisch geordend geheel zou moeten gaan. Het domein van het openbaar vervoer laat zich echter kenmerken door drie bestuurlijke entiteiten, die aan elkaar nevenschikt zijn. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn door het Rijk bij deze bestuurlijke

entiteiten belegd, zo stellen respondenten. Opvallend is dat de ambtenaren met de functie (senior) beleidsmedewerker en (senior) beleidsadviseur antwoorden geven die geschaard kunnen worden onder de indicator 'eenzijdige coördinatie'. Een verklaring hiervoor is dat deze respondenten in hun dagelijkse beleidspraktijk vooral bezig zijn met de uitvoering van beleid of het maken van beleid binnen hun eigen organisatie. Zij focussen zich in hun dagelijkse beleidspraktijk primair op de eigen organisatie en beleidsdomein. Een respondent spreekt in dit licht over "[...] een product van een ander". Respondenten die een directie of managementfunctie bekleden, bezien vraagstukken in een bredere context dan beleidsmedewerkers. De bredere context bestaat enerzijds uit het coördineren van activiteiten tussen verschillende beleidsterreinen en anderzijds tussen het coördineren van activiteiten tussen verschillende (bestuurlijke) organisaties. De coördinerende en verbindende factor speelt in de dagelijkse beleidspraktijk van deze respondenten een grotere rol.

Naast de bovenstaande kenmerken uit het instrumenteel-rationele model zijn er ook kenmerken van het organisch-politieke model in de dagelijkse beleidspraktijk terug te vinden. Respondenten geven aan dat vraagstukken veelal met elkaar vervlochten zijn. De indicator 'vervlochten van afhankelijke actoren' maakt hiermee onderdeel uit van de dagelijkse beleidspraktijk van de respondenten. Zij stellen dat de betrokken overheden niet alleen tot elkaar veroordeeld zijn op het gebied van verkeer en vervoer, maar ook op andere dossiers en tussen verschillende dossiers. Besluiten, maar ook escalaties, binnen een bepaald dossier kunnen gevolgen hebben voor andere dossiers. Dit heeft volgens vrijwel alle respondenten een dempend effect op het inzetten van bevoegdheden van één actor jegens, en tegen de zin van, een andere actor. Actoren zijn daarom terughoudend met het inzetten van doorzettingsmacht.

Wanneer respondenten praten over hun dagelijkse beleidspraktijk en hun handelen, zijn ook de indicatoren 'gezamenlijke coördinatie' en 'patronen van interactie' veelvuldig terug te vinden. Gezamenlijke coördinatie wordt vooral genoemd door respondenten afkomstig uit het managementniveau en bij bestuurders. Op strategisch-bestuurlijk niveau is gezamenlijke coördinatie, strategiebepaling, het uitzetten van visies en langetermijndoelen noodzakelijk en maakt daarmee deel uit van de dagelijkse beleidspraktijk van deze respondenten. Wederom noopt het grensoverschrijdende kenmerk van het beleidsterrein openbaar vervoer hiertoe. Deze antwoordtendenties zijn in mindere mate terug te vinden bij respondenten met de functies (senior) beleidsmedewerker en (senior) beleidsadviseur. Dit is te verklaren doordat, net als het bovenstaande feit, de eigen organisatie in de dagelijkse beleidspraktijk van deze respondenten als primair uitgangspunt gehanteerd wordt.

'Gezamenlijke coördinatie' komt ook terug wanneer gesproken wordt over samenwerkingsverbanden en projecten zoals StedenbaanPlus, OV-Bureau Randstad en BEREIK!. Dit soort samenwerkingsplatforms dienen als een uitstekende basis om gezamenlijk aan conceptontwikkeling te doen en deze te testen. Het in gezamenlijkheid werken aan vraagstukken wordt door alle respondenten als positief beschouwd. Dit gegeven raakt ook de indicator van 'patronen van interactie' waarin vanuit een gezamenlijke basis met elkaar gesproken, nagedacht, overlegd en besloten wordt (hier zal onder andere in de volgende paragraaf op worden teruggekomen). Tabel 14 (pagina 73) geeft het verschil in antwoordtendenties weer tussen beleidsmedewerkers en managers.

Tabel 14. Verschil en overeenkomsten in antwoord tendenties respondenten.

Functie Indicatoren	Instrumenteel-rationeel model		Functie Indicatoren	Organisch-politiek model	
	Beleidsmedewerkers	Managers		Beleidsmedewerkers	Managers
Eenheid in ontwerp	Ja (zie taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden)	Ja (zie taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden)	Eenheid door samengestelde delen	Nee	Nee
Geordend geheel taak-eenheden	Ja (sec vanuit het openbaar vervoersdomein bezien)	Ja (sec vanuit het openbaar vervoersdomein bezien)	Vervlechting van afhankelijke actoren	Ja	Ja
Eenzijdige coördinatie	Ja	Nee	Gezamenlijke coördinatie	Nee	Ja
Gecoördineerde eenheid	Nee	Ja	Patronen van interactie	Nee	Ja

6.1.2 Verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn helder en eenduidig over de verantwoordelijke bestuurlijke entiteiten verdeeld, zo stellen vrijwel alle respondenten. In de vorige paragraaf is reeds gesteld dat de bestuurlijke entiteiten aan elkaar nevensgeschikt zijn voor wat betreft het openbaar vervoersdomein. Dit betekent dat elke bestuurlijke organisatie over heldere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden beschikt voor het territoriaal gebied waar zij verantwoordelijk voor is. Bovendien beschikken zij door de uitkering van de BDU-gelden over de middelen om plannen tot uitvoering te brengen. Deze situatie zorgt er voor dat de bestuurlijke actoren prima in staat zijn het aan hen toevertrouwde takenpakket – het zorg dragen voor het openbaar vervoer in hun regio – uit te voeren. Bovendien is het beleidsveld helder wettelijk ingekaderd door onder andere de wetten Wet Personenvervoer 2000 en het daarbij behorende Besluit Personenvervoer 2000, de Concessiewet 2003 en de Spoorwegwet 2003 (zie hoofdstuk vier), zo stellen respondenten.

Respondenten zien dat elke bestuurlijke entiteit in staat is zijn eigen taken voor zijn regio zelfstandig uit te voeren. Doordat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zo goed gescheiden zijn, kunnen organisaties te snel op de eigen organisatie teruggevallen, stellen managers. De duidelijke verdeling stelt ambtenaren in staat hun eigen organisatie als uitgangspunt te nemen, hetgeen zij ook doen. Een aantal respondenten stelt dat de verantwoordelijke organisaties vaak “[...] met de rug naar elkaar toe te liggen”. Hiermee geeft men aan dat wanneer er moeilijke beslissingen genomen moeten worden, of als er problemen zijn waar de organisaties onderling niet uitkomen, zij deze kunnen ‘ontwijken’. Een voorbeeld die verschillende respondenten aanhalen is dat er op de RandstadRail tussen Den Haag en Rotterdam twee tarieven worden gerekend (afhankelijk vanuit welke stadsregio je als reiziger reist). De paradox is hier dat dit om een toenemende coördinerende inspanning vraagt. Actoren zijn van nature niet geneigd tot samenwerken en overleg, omdat zij de zaken vaak eigenhandig kunnen regelen wanneer het hun eigen territorium betreft, zo concluderen respondenten uit alle lagen van de betrokken organisaties. Managers stellen dat in de dagelijkse beleidspraktijk samenwerking niet het directe uitgangspunt is. Men concentreert zich primair op de eigen regio. Bestuurders zeggen de voorkeur te geven aan een intensievere samenwerking in een vroegtijdig stadium van processen. Deze samenwerking moet ook intensiever worden. Bijna alle respondenten spreken in dit licht de voorkeur uit voor een wat zij noemen ‘integrale aanpak’. Zij verwachten

dat de extra coördinerende inspanningen aan het begin van processen zich later in het proces zullen 'terugbetalen'. Beleidsmedewerkers stellen dat afstemming veel energie kost doordat de organisaties er verschillende werkwijzen op na houden. Ook zijn de momenten van aanbesteding verschillend. Dat maakt afstemming erg moeilijk en soms onmogelijk, aldus deze respondenten. Wanneer dit wel zou gebeuren kan er een 'optimaler' product ontwikkeld worden. Veel respondenten, uit alle lagen van de organisaties, sluiten zich hierbij aan. Overigens tekenen alle respondenten hierbij op dat er nu vooral maatwerk op regionaal niveau plaatsvindt en dat dit hen niet belemmert in de uitvoering van hun taken.

Een enkele (senior) beleidsadviseur en (senior) beleidsmedewerker, alsmede zeven van de tien managers, merken op dat de afbakening van taken en bevoegdheden minder helder zijn als het gaat om bredere vraagstukken. Het beleidsterrein van het openbaar vervoer is vaak nauw verbonden met andere (ruimtelijke) vraagstukken. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op deze andere beleidsterreinen zijn op een andere manier over de verschillende (bestuurlijk) betrokken actoren verdeeld, aldus deze respondenten.

Het gehanteerde perspectief op openbaar vervoerssysteem blijkt hier allesbepalend. Vanuit een regionaal perspectief wordt er door de bestuurlijke entiteiten maatwerk voor hun regio geleverd. Wanneer echter het perspectief van de gehele provincie Zuid-Holland wordt gehanteerd, valt er volgens respondenten nog veel te winnen. Ook bestuurders sluiten zich hierbij aan. Besluiten zouden dus vooraf meer met elkaar moeten worden besproken, zodat er eventuele (negatieve) gevolgen voor een andere actor eerder in beeld gebracht kunnen worden. Vanuit een in territoriaal oogpunt gezien groter perspectief, kan gesteld worden dat de bestuurlijke entiteiten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het beleidsdomein van het openbaar vervoer in Zuid-Holland. Dat wil echter niet zeggen dat opschaling een oplossing is. Hoewel veel respondenten erkennen dat het vraagstuk omtrent het openbaar vervoer in deze provincie veel (bestuurs)grensoverschrijdende kenmerken vertoont, en dat vanuit dit oogpunt opschaling te rechtvaardigen is, erkennen alle respondenten dat coördinatie en afstemming altijd zullen blijven bestaan. Er ontstaan immers nieuwe bestuursgrenzen. Een grotere bestuurlijke organisatie kan er voor zorgen dat er intern meer moet worden afgestemd. Vooral de respondenten uit de managementfuncties en een aantal bestuurders werpen de vraag op of opschaling de oplossing is voor afstemmings- en coördinatieproblemen.

6.1.3 Effectiviteit en efficiëntie

Vrijwel alle respondenten definiëren bestuurlijke drukte als een coördinatieprobleem, waarbij een ruime meerderheid aangeeft dat er in Nederland bij te nemen besluiten altijd veel actoren direct dan wel indirect betrokken zijn. Dit heeft voor het beleids- en besluitvormingsproces verregaande gevolgen.

Het coördinatieprobleem wordt door de respondenten toegeschreven aan de velen actoren die bij de op te lossen vraagstukken betrokken zijn. Deze partijen moeten bij het proces betrokken worden, wil men tot een besluit komen. De veelheid aan betrokken actoren wordt veelal negatief gewaardeerd. Tegelijkertijd accepteren respondenten dit: "*Het is nu eenmaal zo*". Daarmee beschouwen respondenten dit als een kenmerk van hun dagelijkse beleidspraktijk. Veel respondenten verwijzen op dit punt zelfs naar 'de Nederlandse bestuurscultuur'. Eén op de drie respondenten vindt dat er een gebrek is aan bestuurshiërarchie. Het ontbreken van een bestuurshiërarchie is volgens deze respondenten mede debet aan het coördinatieprobleem. Toch ziet maar één derde van de respondenten dit als een probleem. Ook is het opvallend dat het 'introduceren' van bestuurshiërarchie door respondenten vrijwel niet als oplossing wordt aangedragen. De voorkeur gaat daarmee dus niet uit naar een top-down benadering.

Respondenten wijten ineffectiviteit en inefficiëntie aan coördinatieproblemen, een kenmerk van het instrumenteel rationale model. Voor bijna alle respondenten maakt dit onderdeel uit van hun persoonlijke definitie van bestuurlijke drukte. Respondenten karakteriseren de problematiek rond bestuurlijke drukte daarmee vooral vanuit het perspectief van het instrumenteel-rationele model. Opvallend is dat een ruime meerderheid van de respondenten oplossingen aandragen die geschaard kunnen worden onder het organisch-politieke model.

De erkenning dat de overheidsorganisatie, waarvoor de respondent werkzaam is, slechts één van velen is, wordt breed geaccepteerd. Het ‘moeten’ komen tot een (politieke) overeenkomst en consensus beschouwen alle respondenten dan ook als wenselijk. Een enkeling gaat verder door te stellen dat partijen ‘wederzijdse aanpassing’ als uitgangspunt zouden moeten nemen. De meeste respondenten zien dit echter als een gevolg van het zoeken naar consensus. Zij nemen in de dagelijkse beleidspraktijk bij het handelen, het waarderen van vraagstukken en oplossingen de eigen organisatie als uitgangspunt (hier zal in de paragrafen 6.3.1 en 6.3.2 nader op worden ingegaan). Vier van de tien respondenten met een managementfunctie geven expliciet aan dat ‘organische eenheid’ ook een belangrijk aspect is. De speelruimte die in het onderhandelings- en afstemmingsproces tussen de diverse organisaties aanwezig is, kan door actoren worden benut om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Informele paden dienen aanwezig te zijn en bewandeld te worden. Als primair uitgangspunt zien deze respondenten de problemen en belangen die hiermee samenhangen, niet de (organisatie) structuur. Dit aspect komt bovendien vaak terug wanneer er met managers gesproken wordt over de participatie in samenwerkingsverbanden als StedenbaanPlus. Vooral het feit dat de overlegtafels van dit soort samenwerkingsverbanden op afstand van de organisatie staan, waardoor overleg en onderhandelingen in een neutrale context plaatsvinden, wordt als zeer positief ervaren. Deze neutraliteit zorgt er voor dat iedere betrokken actor zich ‘veilig’, maar ook verantwoordelijk voelt. De patronen van interactie die dit soort overlegtafels faciliteren worden door respondenten uit alle organisaties en lagen van die organisaties als waardevol bestempeld. (Senior) Beleidsmedewerkers waarderen vooral het feit dat ‘de inhoud’ een prominente rol speelt. Managers waarderen de coördinatie en het oplossend vermogen van de gezamenlijke organisaties. De vervlechting van de betrokken actoren rondom een vraagstuk wordt door vrijwel alle respondenten als positief ervaren. In de onderstaande tabel staan de verschillen in antwoorden tussen respondenten naar functie weergegeven.

Tabel 15. Verschil en overeenkomsten in antwoord tendenties respondenten.

Functie Indicatoren	Instrumenteel-rationeel model		Functie Indicatoren	Organisch-politiek model	
	Beleidsmedewerkers	Managers		Beleidsmedewerkers	Managers
Coördinatieproblemen	Ja	Ja	(Politieke) Overeenkomst / consensus	Ja (Maar beredeneren liever vanuit ‘de inhoud’)	Ja
Ontbreken bestuurs-hiërarchie	Nee (Ja, een derde van de respondenten)	Nee (Ja, een derde van de respondenten)	Erkenning één van velen	Ja	Ja
Doel-rationaliteit	Ja (Beredeneren het liefst vanuit ‘de inhoud’)	Nee (Doelrationaliteit speelt een rol, maar het vinden van consensus is vaak het uitgangspunt)	Wederzijdse aanpassing	Nee (Niet als uitgangspunt)	Nee (Niet als uitgangspunt)
			Organische eenheid	Nee	Nee
			Macht heeft tegenmacht nodig	Nee	Nee

6.1.4 Resumé

Wanneer er naar de structuur van het beleidsveld van de organisatie de en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland gekeken wordt, kan worden geconcludeerd dat er een tweezijdig beeld ontstaat. Bestuurlijke drukte is een probleem dat door bijna alle respondenten getaxeerd wordt als een coördinatieprobleem. De paradox is dat wanneer er gekeken wordt naar de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van organisaties er, in de beleving van de respondenten, juist sprake is van een heldere afbakening en een enkelvoudige verdeling. Iedere bestuurlijke actor is verantwoordelijk voor zijn eigen regio. Het instrumenteel-rationele model gaat uit van een hiërarchische ordening. Hiervan is geen sprake. De bestuurlijke entiteiten zijn op het gebied van het openbaar vervoer aan elkaar nevensgeschikt: taken worden door het Rijk bij de regio's belegd. Het openbaar vervoer is echter een vraagstuk dat zich niet aan bestuursgrenzen houdt: een bus keert niet bij de regiogrens om. Het hanteren van een groter perspectief is nodig om het vervoerssysteem als geheel te laten functioneren. Vooral managers en bestuurders concluderen dat er op dit punt nog veel winst te behalen valt. Een meer integrale aanpak en een investering in samenwerking zal zorgen voor meer samenhang en een beter product. Beleidsmedewerkers sluiten zich bij het laatste punt aan en benaderen dit vraagstuk vooral vanuit de inhoudelijke kant.

De visie op eenheid laat zich vooral kenmerken door het instrumenteel-rationele model. Er is sprake van een 'gecoördineerde eenheid'. Veel respondenten pleiten er echter voor om aan elkaar, in een vroegtijdig stadium van het beleid- en besluitvormingsproces, op te zoeken. De door respondenten aangedragen oplossing valt onder de indicator 'gezamenlijke coördinatie' en vindt daarmee zijn oorsprong in het organisch-politieke model. Wat betreft de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan gesteld worden dat, in de beleving van de respondenten, vooral het instrumenteel-rationele model leidend is. Er is een sprake van een heldere afbakening en arbeidsdeling (ieder verantwoordelijk voor een territoriaal bepaald gebied). Respondenten zeggen hiernaar te handelen en stellen dat de eigen organisatie als uitgangspunt dient. Wanneer respondenten gevraagd wordt naar het gehele vervoersnetwerk van de provincie Zuid-Holland erkennen ze dat de drie bestuurlijke entiteiten hier gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn. Het hanteren van een 'groter' perspectief (in termen van territoriale omvang) doet geen afbreuk aan het instrumenteel-rationele model. Dit model stelt immers dat er sprake is van arbeidsdeling. Iedere organisatie werkt aan een deel van het vraagstuk om zo gezamenlijk het vraagstuk op te lossen.

Bestuurlijke drukte betreft vooral een coördinatieprobleem. Deze stelling maakt niet alleen deel uit van de persoonlijke definitie van bestuurlijke drukte door respondenten, maar is ook terug te vinden in de antwoordtendenties wanneer het gaat om op te lossen vraagstukken, samenwerking en problemen die de respondent in zijn dagelijkse beleidspraktijk tegenkomt. Bij het maken van beleid en het nemen van besluiten zijn veel actoren betrokken. Respondenten beschouwen dit als een gegeven, een feit en als onderdeel van de Nederlandse bestuurscultuur. Respondenten zijn dan ook snel geneigd om bestuurlijke drukte te framen als een cultuurprobleem. Volgens sommige respondenten is het ontbreken van bestuurshiërarchie hier debet aan. Opvallend is dat oplossingen vooral gezocht worden in aspecten van het organisch-politieke model. De visie op eenheid zou meer uit moeten gaan van 'gezamenlijke coördinatie'. De praktijk laat zich, volgens de betrokken respondenten, kenmerken door de vervlechting van afhankelijke actoren. Deze vervlechting is meervoudig omdat dezelfde bestuurlijke entiteiten elkaar treffen in verschillende settings, op verschillende beleidsvelden en dossiers. Respondenten zien en accepteren dat de overheid waarvoor zij werkzaam zijn slechts één van vele actoren in het beleidsveld is. Het is daarom noodzakelijk om uiteindelijk tot een (politieke) overeenkomst en consensus te komen. Eén derde van de respondenten geeft aan dat de indicator 'organische eenheid' hier een rol bij zou moeten spelen. Er is speel- en manoeuvreerruimte nodig. Kortom, informele paden dienen aanwezig te zijn en bewandeld te worden.

Tabel 16 geeft een overzicht waarin de twee modellen en hun indicatoren worden vergeleken met de huidige beleidspraktijk en de gewenste beleidspraktijk zoals de respondenten deze omschrijven.

Tabel 16. Structuur beleidsveld, de twee modellen vergeleken.

Structuur Begrippen	Kenmerken empirie volgens respondenten		Gewenste kenmerken volgens respondenten	
	Indicatoren Instrumenteel-Rationeel model	Indicatoren Organisch-Politiek model	Indicatoren Instrumenteel-Rationeel model	Indicatoren Organisch-Politiek model
Geordend geheel aan taakeenheden	Eenheid in ontwerp	Eenheid door samengestelde delen	Eenheid in ontwerp	Eenheid door samengestelde delen
	Geordend geheel aan taakeenheden	Vervlechting afhankelijke actoren	Geordend geheel aan taakeenheden	Vervlechting afhankelijke actoren
	Eenzijdige coördinatie	Gezamenlijke coördinatie	Eenzijdige coördinatie	Gezamenlijke coördinatie
	Gecoördineerde eenheid	Patronen van interactie	Gecoördineerde eenheid	Patronen van interactie
Verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	Helder afgebakend / enkelvoudig	Fluide	Helder afgebakend / enkelvoudig	Fluide
	Hiërarchisch			
	Arbeidsdeling (afzonderlijk werken aan het geheel)	Gezamenlijk	Arbeidsdeling (afzonderlijk werken aan het geheel)	Gezamenlijk
(in)Efficiëntie & (in)effectiviteit	Coördinatie-probleem	(politieke) overeenkomst / consensus	Coördinatie-probleem	(politieke) overeenkomst / consensus
		Erkenning één van velen		Erkenning één van velen
	Ontbreken bestuurshiërarchie	Wederzijdse aanpassing	Ontbreken bestuurshiërarchie	Wederzijdse aanpassing
	Doelrationaliteit	Organische eenheid (manoeuvreerruimte/ speelruimte)	Doelrationaliteit	Organische eenheid (manoeuvreerruimte / speelruimte)
		Macht heeft tegenmacht nodig		Macht heeft tegenmacht nodig

6.2 Beleidsvorming

Teisman (1995: 23) stelt dat beleid kan worden omschreven als de inhoudelijke component van het (overheids)handelen. Het is daarbij de vraag hoe deze component is opgebouwd en waar deze op gebaseerd is. Omdat in dit onderzoek bestuurlijke drukte als interbestuurlijk handelen is geconstrueerd, is vooral gekeken naar de wijze van sturing. Aan de hand van Bekkers (2007) zijn aan het instrumenteel-rationele model en aan het organisch-politieke model verschillende kenmerken van sturing toegekend. Deze zullen hier worden belicht.

6.2.1 Sturing geven aan

Het instrumenteel-rationele model en het organisch-politieke model hanteren ieder een ander perspectief ten aanzien van de wijze van sturing. Het instrumenteel-rationele model gaat uit van een top-down benadering. Het organisch-politieke model gaat uit van een bottom-up benadering. Respondenten geven aan dat in de praktijk beide voorkomen. De verantwoordelijke bestuurlijke entiteiten initiëren vaak beleidsvoorstellen of een beleidsplan waarbij vervolgens betrokken actoren worden geconsulteerd, waarna, wanneer nodig, aanpassing volgt. De bal wordt als het ware heen en weer gekaatst.

Van het instrumenteel-rationele model zijn de indicatoren 'overheidsorganisatie als middel om doeleinden te bereiken' en 'organisatorisch pluralisme' volgens de respondenten het meest in hun dagelijkse beleidspraktijk terug te vinden. Veel respondenten geven aan dat een overheidsorganisatie als middel en instrument dient om doeleinden te bereiken. Dit betekent dat het doel, het aanbieden van een goed werkend openbaar vervoerssysteem voor de regio, door respondenten als uitgangspunt genomen wordt. Dit blijkt ook uit het feit dat de meeste respondenten het algemeen belang definiëren als 'het belang van de reiziger'.

De indicator 'organisatorisch pluralisme' komt ook veelvuldig naar voren wanneer naar de antwoordtendenties van de respondenten wordt gekeken. Alle respondenten erkennen dat voor de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland drie overheden verantwoordelijk zijn. Het bestaan van deze drie bestuurlijke entiteiten, ieder met dezelfde bevoegdheden binnen een toebedeeld territorium, zorgt er in de praktijk voor dat er ook verschillen per regio ontstaan. Hierbij kan gedacht worden aan de aansturing van de vervoersbedrijven. Haaglanden heeft bijvoorbeeld de ontwikkelfunctie binnenshuis, terwijl de stadsregio Rotterdam en de provincie Zuid-Holland veel meer kaderstellend te werk gaan en de ontwikkelfunctie aan de vervoersbedrijven hebben toebedeeld. Ook verschillen de processen van concessieverlening en het tijdstip van gunnen. (Senior) Beleidsmedewerkers geven aan dat hierdoor een integrale aanpak tussen de verschillende regio's nauwelijks mogelijk is.

Alle respondenten geven aan dat de indicator 'organisatorisch pluralisme' een empirisch kenmerk van de huidige uitvoeringspraktijk is. Niet alleen organiseren en handelen de verantwoordelijke overheden ieder op hun eigen manier, ook effecten van buitenaf, zoals de noodzaak tot bezuinigen, hebben voor elke afzonderlijke organisatie andere gevolgen. Respondenten stellen dat dit de coördinerende werkzaamheden in hun dagelijkse beleidspraktijk bemoeilijkt, vooral omdat problemen en mogelijke oplossingen vanuit elke organisatie anders benaderd kunnen worden. De impact van problemen zijn immers voor iedere organisatie anders, aldus de respondenten. (Senior) Beleidsmedewerkers stellen wel dat zij het 'vanuit de inhoud' vaak snel eens zijn met hun collega's van de andere bestuurlijke organisatie. Zij stellen dat de indicator 'organisatorisch pluralisme' vooral op bestuurlijk-strategisch niveau een integrale aanpak bemoeilijkt.

Opvallend is dat bijna alle respondenten deze indicator negatief waarderen. Niet verwonderlijk, aangezien de respondenten, zoals eerder is aangegeven, bestuurlijke drukte definiëren als een coördinatieprobleem en zeggen dit in hun dagelijkse beleidspraktijk terug te zien. De indicator 'organisatorisch pluralisme' kan in dit licht vooral rekenen op een negatieve waardering door respondenten als zij het perspectief van het gehele openbaar vervoerssysteem in Zuid-Holland hanteren. Wanneer het gaat over de organisaties an sich stellen respondenten dat deze prima in staat zijn hun taken op het gebied van het openbaar vervoer uit te voeren. Het perspectief waar vanuit naar het openbaar vervoerssysteem wordt gekeken, heeft derhalve invloed op de waardering van respondenten. Verklaring hiervoor is wederom het coördinerende aspect. Wanneer een 'groter' perspectief gehanteerd wordt, zullen immers meer organisaties betrokken zijn en zullen er meerdere afstemmingsvraagstukken tussen de verantwoordelijke organisaties spelen.

Het feit dat beleid gezien kan worden als een middel om centraal bepaalde doelen te verwezenlijken, wordt door respondenten niet of nauwelijks expliciet genoemd. Wanneer respondenten hierover spreken vallen twee dingen op. Ten eerste stellen respondenten van de provincie, de stadsregio en het stadsgewest dat hun organisaties beleidsdoelen formuleert en dat zij er zorg voor willen dragen dat deze worden gehaald. Zoals hierboven reeds is gesteld, betekent dit niet dat er sprake is van een top-down benadering. Respondenten geven te kennen dat er in de beleidspraktijk een wisselwerking met betrokken actoren plaatsvindt. Beleid wordt door respondenten wel degelijk gezien als een middel om centraal bepaalde doelen te verwezenlijken. Zeker wanneer gesproken wordt over het realiseren van bezuinigingen en het gunnen of aanpassen van concessies. Het initiatief ligt bij de organisaties waarvoor de respondent werkzaam is, zo stellen zij. Ten tweede is het opvallend dat deze indicator door respondenten vaak negatief wordt gewaardeerd. Respondenten stellen dat het in de dagelijkse beleidspraktijk van beleidsvorming niet mogelijk is om centraal gestelde doelen eenzijdig te realiseren en tot uitvoering te brengen. Wederom erkent men hiervoor (mede) afhankelijk te zijn van andere betrokken actoren (denk aan gemeenten en vervoersbedrijven). Bovendien stellen bijna alle respondenten dat het voor belanghebbende partijen mogelijk is zich in het beleidsvormings- en besluitvormingsproces te mengen, ondanks dat zij hierin geen formele positie bekleden. Het vastgestelde beleid kan worden gezien als een resultante van vele individuele strevingen, zo stellen respondenten. Het is niet voor niets dat voorstellen zich tussen organisaties 'heen en weer bewegen'. Belanghebbende actoren zullen zich in het beleidsproces willen mengen om hun belangen veilig te stellen. Respondenten zeggen dit in hun dagelijkse beleidspraktijk terug te zien. Dit lijkt strijdig te zijn met de kenmerken 'netwerk, wilsvorming, commitment & legitimiteit'. Bij actoren bestaat het besef dat zij in het netwerk niet de positie bekleden om eenzijdig zaken te kunnen bepalen en door te drukken. Dit aspect is tevens in paragraaf 6.1 aan de orde gekomen en hier zal in de paragrafen 6.3.1 en 6.3.2 verder op worden ingegaan.

De noodzaak om met elkaar afstemming te zoeken op het gebied van beleid, visie en andere langetermijndoelen en -maatregelen zorgt ervoor dat partijen met elkaar in overleg moeten treden, zo stellen veel managers. Hier komen kenmerken van het organisch-politieke model naar voren, maar ook de indicator 'overheidsorganisatie als middel om doeleinden te bereiken' van het instrumenteel-rationele model speelt een rol. Aspecten die zich afspelen op bestuurlijk-strategisch niveau worden vaak in samenhang met elkaar besproken. Respondenten stellen dat het feit dat het regionale verkeers- en vervoersplan verankerd wordt in het provinciale verkeers- en vervoersplan, hier een belangrijk voorbeeld van is. Het openbaar vervoerssysteem stopt niet bij de regio, zo stellen zij. Bestuurders en respondenten in managementfuncties geven aan dat er regelmatig overleg plaatsvindt tussen de portefeuillehouders van de Wgr-plusregio's en de verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie. Deze bestuurlijke overleggen en overlegstructuren worden ambtelijk gevolgd om, ook op dit niveau, een verdere inhoud te geven aan bestuurlijke afspraken of om bestuurlijke afspraken voor te bereiden. Ook beleidsmedewerkers zeggen dat de bestuurlijke partijen elkaar goed kennen door frequent overleg en de vele samenwerkingsprojecten waarin zij deelnemen. Er ontstaat zo een netwerk waarin partijen duurzame relaties met elkaar aangaan en onderhouden. Bovendien kan gesteld worden dat de afspraken op bestuurlijk-strategisch niveau het resultaat is van de interactie tussen de verschillende bestuurlijke entiteiten. De indicator 'wilsvorming, commitment en legitimiteit' blijkt een zeer belangrijke rol te spelen in de dagelijkse beleidspraktijk van de respondenten, met name voor respondenten in een coördinerende, overkoepelende functie.

Gemaakte afspraken dienen door het daarvoor bevoegde orgaan van de bestuurlijke entiteiten bekrachtigd te worden, waarna de met elkaar gemaakte afspraken zijn 'verankerd'. Bestuurders en ambtenaren dienen zich dus rekenschap te geven van de impact van de onderling gemaakte afspraken op hun eigen organisatie. Met andere woorden: de gemaakte afspraken dienen op draagvlak gebaseerd te zijn. Draagvlak tussen de drie bestuurlijke entiteiten, maar ook draagvlak binnen de bestuurlijke entiteit, die het voorgenomen besluit dient te bekrachtigen. De gedeputeerde bijvoorbeeld, kan geen afspraken maken met het drietal wanneer zij weet dat dit besluit niet kan rekenen op een meerderheid binnen de Gedeputeerde Staten. Tegelijkertijd geven bestuurders aan dat het van

belang is hun agenda te kunnen voeren en verdedigen. De eigen organisatie wordt dus als uitgangspunt genomen, maar er moet ook gezocht worden naar een gemeenschappelijke deler, een gezamenlijk uitgangspunt, zo stellen bestuurders. In deze optiek kan er dus gesteld worden dat beleid het resultaat is van vele individuele strevingen, die plaatsvinden in een netwerk van organisaties die duurzame relaties met elkaar onderhouden. De organisaties moeten beseffen dat zij (op meerdere dossiers) van elkaar afhankelijk zijn. Commitment en consensus spelen een belangrijke rol. De beleidsinhoudelijk betrokken ambtenaren (senior beleidsadviseurs en senior beleidsmedewerkers) tekenen hierbij op dat er inhoudelijk vaak weinig verschillen tussen de betrokken bestuurlijke entiteiten bestaan. Zij houden zich immers allemaal bezig met hetzelfde vraagstuk van het openbaar vervoer en betitelen hun beleidsterrein als specialistisch en sectoraal.

Samenwerkingsverbanden

Er is met de respondenten gesproken over gezamenlijke programma's, projecten en andere organisaties die zich op een bepaald aspect van het openbaar vervoer en/of aanverwante vraagstukken richten. Denk hierbij aan StedenbaanPlus en het OV-Bureau Randstad. Vooral de indicatoren 'netwerk', 'wilsvorming, commitment & legitimiteit' en 'beleid is het resultaat van interactie tussen actoren', zijn door respondenten veelvuldig genoemd. Enerzijds is dit te verklaren uit het feit dat het hier om samenwerkingsverbanden en –projecten gaat. Anderzijds stellen respondenten dat de overlegtafels die deze organisaties faciliteren hun meerwaarde in het beleids- en besluitvormingsproces hebben bewezen. Het lanceren van ideeën en concepten wordt als zeer positief ervaren. Ook hebben deze overlegtafels hun meerwaarde bewezen, doordat zij in een neutrale setting staan (hier zal in paragraaf 6.3.1 en 6.3.2 nader op worden ingegaan). Gesteld kan worden dat respondenten een positieve waardering hebben omdat ze bestuurlijke drukte vooral zien als een coördinatieprobleem. Tevens bestaat bij betrokken actoren het besef dat vraagstukken met elkaar vervlochten zijn. (Senior) Beleidsmedewerkers, managers en bestuurders erkennen allen dat een vervoerssysteem niet ophoudt bij een bestuursgrens, maar dat het vervoersvraagstuk ook ten dienste staat van andere, vaak ruimtelijke, vraagstukken. Deze visie op het vervoersvraagstuk raakt kenmerken van het organisch-politiek model: de wederzijdse afhankelijkheid, vervlochten vraagstukken en de noodzaak om gezamenlijk te coördineren. Het feit dat de verantwoordelijke overheden elkaar ook op verschillende andere dossiers en beleidsterreinen tegenkomen, versterkt deze vervlechting. Overigens dient ter volledigheid te worden opgemerkt dat zeven van de negentien respondenten een functie bekleeden of voormalige functie hebben bekleed binnen dit soort organisaties. Het geeft ook hier de vervlechting van relaties tussen betrokken actoren weer.

Wgr-plusregio's

Wanneer er gekeken wordt naar het aspect van sturing vallen een aantal kenmerken op. Managers en (senior) beleidsmedewerkers van beide Wgr-plusregio's geven aan dat de Wgr-plusregio's het beleid initiëren en de te behalen doelen vaststellen. Dit past binnen het instrumenteel-rationele model. Uit de antwoordtendenties waarin respondenten hun dagelijkse beleidspraktijk beschrijven is op te maken dat deze zich laten kenmerken door het organisch-politieke model. Gemeenten worden geconsulteerd en plannen worden hierop aangepast. Het is erg opvallend dat alle respondenten, werkzaam bij een Wgr-plusregio's, aangeven dat het Dagelijks Bestuur nauwelijks stemt. Voorstellen zijn dus kennelijk uitgekristalliseerd en kunnen als hamerstuk behandeld worden. Verschillende respondenten uit managementfuncties en bestuurders geven dan ook aan dat deze vorm van verlengd lokaal bestuur erg goed is voor het organiseren van draagvlak. Ook in de antwoordtendenties van (senior) beleidsmedewerkers en –adviseurs is dit terug te vinden. Draagvlak neemt daarmee een belangrijke positie in bij het handelingsperspectief van de geïnterviewde respondenten, op alle niveaus. Tegelijkertijd geven respondenten te kennen dat dit veel energie vergt.

Senior beleidsmedewerkers, senior beleidsadviseurs en managers geven aan dat lokale overheden soms moeite hebben om zich aan hun rol te conformeren. Alle gemeenten willen binnen het samenwerkingsverband hun posities en belangen veilig stellen, net als samenwerkingsverbanden dat willen doen richting andere samenwerkingsverbanden of overheden (dit aspect zal verder belicht worden in de paragrafen 6.3.1 en 6.3.2). Het is relevant vast te stellen dat beleid binnen het samenwerkingsverband het resultaat is van de interactie tussen de verschillende bij de Wgr-plusregio aangesloten gemeenten, aldus de daar werkzame respondenten. Hoewel het beleidsdoel en het beleid geïnitieerd wordt vanuit de betreffende stadsregio, worden ook gemeenten geconsulteerd. Bij de aanbestedingsprocedures, bijvoorbeeld, worden zowel het college van burgemeester & wethouders als de gemeenteraad geraadpleegd. Wilsvorming, commitment en legitimiteit staan hier voorop. Er wordt overlegd en onderhandeld. De gemeenten hanteren vanzelfsprekend het perspectief van hun gemeenten, terwijl de betreffende stadsregio het perspectief van de regio hanteert. Deze belangen kunnen botsen. Toch zeggen respondenten dat er in de dagelijkse beleidspraktijk naar draagvlak wordt gestreefd. Ook het feit dat binnen het Dagelijks Bestuur van beide Wgr-plusregio's het niet of nauwelijks tot stemming komt, kan als uiting hiervan worden gezien. Daarnaast zijn de verschillende 'fracties' binnen de Wgr-plusregio gestaafd naar gemeentebelangen (dus belangen per actor) en niet naar partijpolitieke belangen.

De gemeentelijke belangen worden door de betrokken ambtenaren en bestuurders verdedigd. Senior beleidsmedewerkers ervaren dit soms als frustrerend. *"Consultatie' is anders dan direct meebeslissen of meeschrijven"*, stelt één van de senior beleidsmedewerkers. Nogmaals, de rolverdeling tussen overheden is op dit punt volgens direct beleidsinhoudelijk betrokken respondenten en managers, onduidelijk. De formele rollen die partijen hebben, wordt niet altijd geaccepteerd. Blijkbaar kunnen partijen, wanneer zij dit nodig achten, zich meer met de beleidsvorming en besluitvorming bemoeien dat zich op papier laat aflezen (meer hierover in de paragrafen 6.3.1 en 6.3.2). Dit vergt energie en een extra noodzaak tot het plegen van coördinerende handelingen, aldus vrijwel alle respondenten. Wederom wordt er gezocht naar overleg, wilsvorming, betrokkenheid et cetera. Respondenten scharen dit onder de noemer 'integrale beleidsvorming'. Deze kenmerken en oplossingsrichting behoren tot het organisch-politieke model, terwijl het probleem – gebrekkige coördinatie – tot het instrumenteel-rationele model behoort. Vier respondenten (zowel beleidsmedewerkers als managers) geven expliciet aan dat het informele circuit tussen bestuurders en het creëren van manoeuvreerruimte een belangrijke rol speelt op het bestuurlijk-strategisch niveau. Deze ruimte helpt om tot consensus te geraken en het benodigde draagvlak te organiseren, aldus deze respondenten. Ook kan de 'informele' ruimte benut worden om conflicten op te lossen en escalatie te voorkomen. De dempende factor wordt door meerdere respondenten erkend.

6.2.2 Resumé

Wanneer er naar de wijze van sturing met betrekking tot beleidsvorming gekeken wordt, kan gesteld worden dat ook hier sprake is van een mix van kenmerken van beide modellen.

De bij de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland betrokken bestuurlijke actoren worden vooral gezien als een vehikel om de taken op het gebied van het openbaar vervoer voor hun betreffende regio op een zo goed mogelijke manier uit te voeren. Deze visie is empirisch te staven aan de hand van het feit dat deze organisaties prima in staat zijn hun taken op dit gebied uit te voeren, aldus respondenten. Daarnaast zijn in de beleving van de respondenten de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen op het gebied van het openbaar vervoer helder belegd. Dit stelt de bestuurlijke entiteiten in staat om binnen hun regio in een hoge mate van autonomie te handelen ten opzichte van de andere regio's. Er is sprake van organisatorisch pluralisme, een kenmerk van het instrumenteel-rationele perspectief.

In de beleving van de respondent blijkt dat de noodzaak tot coördinatie, en het op te lossen coördinatieprobleem, vooral gestalte krijgt door kenmerken behorende bij het organisch-politieke model. Omdat vervoersvraagstukken niet stoppen bij bestuursgrenzen en vaak nauw verweven zijn met andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, worden er samenwerkingsverbanden opgezet. Hier kunnen betrokken actoren een netwerk vormen waarin gezamenlijke projecten hun realisatie vinden, programma's worden vormgegeven en worden uitgevoerd. Ook op een meer strategisch niveau kan gezamenlijk over de lange termijnontwikkeling en visies worden nagedacht. Bovendien zullen (lokale) overheden voor hun belangen staan, deze uitdragen en waar nodig verdedigen. De overheidsorganisatie wordt dus gezien als middel om doeleinden te bereiken, deze te verdedigen en te behartigen in een netwerk van andere partijen die hetzelfde doen. Dit laatste zien respondenten als een kenmerk van het feit dat er nu eenmaal belangen te behartigen zijn. Zij zien liever echter dat er in een vroegtijdig stadium integraal wordt samengewerkt, waarbij een gemeenschappelijk geformuleerd doel centraal staat.

Onderstaande tabel geeft een overzicht waarin de twee modellen en hun indicatoren worden vergeleken met de huidige beleidspraktijk en de gewenste beleidspraktijk zoals de respondenten deze omschrijven.

Tabel 17. **Beleidsvorming, de twee modellen vergeleken.**

Beleid Begrippen	Kenmerken empirie volgens respondenten		Gewenste kenmerken volgens respondenten	
	Indicatoren Instrumenteel- Rationeel model	Indicatoren Organisch-Politiek model	Indicatoren Instrumenteel- Rationeel model	Indicatoren Organisch-Politiek model
Wijze van sturing	Top-down	Bottom-up	Top-down	Bottom-up
	Overheidsorganisatie als middel om doeleinden te bereiken	Netwerk	Overheidsorganisatie als middel om doeleinden te bereiken	Netwerk
	Organisatorisch pluralisme	Wilsvorming, commitment & legitimiteit	Organisatorisch pluralisme	Wilsvorming, commitment & legitimiteit
	Beleid is het inzetten van bepaalde middelen voor centraal bepaalde doelen	Beleid is resultaat van interactie tussen beperkt aantal actoren	Beleid is het inzetten van bepaalde middelen voor centraal bepaalde doelen	Beleid is resultaat van interactie tussen beperkt aantal actoren
		en/of beleid resulteert uit vele individuele strevingen		en/of beleid resulteert uit vele individuele strevingen

6.3 Besluitvorming

Teisman (1995: 23) stelt dat zonder besluitvorming het niet mogelijk is om tot enig resultaat te komen. De beleidscyclus gaat ervan uit dat voordat beleid kan worden uitgevoerd dit eerst vastgesteld dient te worden in het besluitvormingstraject van het daartoe beslissingsbevoegde orgaan. Het instrumenteel-rationele en organisch-politieke model kennen ieder eigen kenmerken toe aan dit traject. De verschillende kenmerken zullen hieronder worden belicht en er zal gekeken worden welke aspecten van beide modellen in dit traject tot uiting komen (paragraaf 6.3.1). In paragraaf 6.3.2 zal de aard van interactie tussen de verschillende bestuurlijk betrokken actoren centraal staan.

6.3.1 Het besluitvormingsproces

De analyse zal zich eerst richten op het besluitvormingsproces binnen de Wgr-plusregio's. Daarna zal worden gekeken naar het besluitvormingsproces van vraagstukken die de gehele provincie Zuid-Holland aangaan.

Wgr-plusregio's

Het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur. Het zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten. De 'plus' van het samenwerkingsverband houdt in dat er strikt gezien geen sprake is van vrijblijvendheid. Wanneer een gemeente naar oordeel van het Dagelijks Bestuur geen voldoende medewerking verleent aan het uitvoeren van een genomen besluit beschikt de Wgr-plus op basis van de wet Wgr artikel 115, lid 2 over 'doorzettingmacht'. Bovendien is voor toetreding of uittreding een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten van de provincie nodig, waarin het samenwerkingsverband gelegen is. Daarnaast beschikt een plusregio over door het Rijk bij wet toegekende taken. Het openbaar vervoer en brede doeluitkering behoren hiertoe (Commissie Nijpels, 2009:16).

In paragraaf 6.2.1 is reeds gesteld dat er binnen het beleidsvormingsproces in hoge mate sprake is van het organisch-politieke model, waarbij wilsvorming, commitment, legitimiteit en draagvlak in de dagelijkse beleidspraktijk van respondenten als uitgangspunt genomen worden. De initiatieven en het formuleren van beleidsdoelen zijn echter voorbehouden aan de Wgr-plusregio zelf. Dit komt terug wanneer de respondenten het besluitvormingsproces omschrijven. In het daar voorafgaande traject zijn de bij de plusregio aangesloten gemeenten in hoge mate betrokken bij het tot stand komen van beleid. Volgens alle respondenten die werkzaam zijn bij een plusregio, is het gevolg hiervan dat er in het Dagelijks Bestuur vrijwel nooit gestemd wordt. Ook de 'Commissie toekomst stadsregionale samenwerking', in de volksmond genoemd naar haar voorzitter, de Commissie Nijpels, concludeert in haar onderzoek dat in dit licht dat van het gebruik maken van de beschikbare doorzettingmacht in de beleidspraktijk nooit sprake is geweest (Commissie Nijpels, 2009: 16).

Het besluitvormingsproces, en het hier voorafgaande traject, laat zich dan ook kenmerken door het zoeken en creëren van draagvlak. De indicator 'oligarchie' is van toepassing omdat de aangesloten gemeenten in hoge mate bij het proces worden betrokken, zowel in ambtelijke als bestuurlijke commissies. Enkele respondenten geven aan dat het van belang is dat bestuurders hier korte lijnen hebben met andere (lokale) bestuurders en dat de bestuurders zelf ook deel uitmaken van het Dagelijks Bestuur (in het stadsgewest Haaglanden maakt van elke gemeente een bestuurder deel uit van het Dagelijks Bestuur; bij de stadsregio Rotterdam is dit niet het geval). Bestuurders kunnen bij zoeken naar draagvlak gebruik maken van de korte bestuurlijke lijnen. Kortom, informele paden en dus wordt bij eventuele onenigheid of problemen gebruikt van de beschikbare speelruimte en/of manoeuvreerruimte, wanneer er op bestuurlijk niveau aanleiding toe is. Enkele respondenten die werkzaam zijn bij de plusregio's geven aan dat het wel belangrijk is om ervoor te zorgen dat beslissingen door de andere aangesloten gemeenten niet gezien moeten worden als 'een feestje van de grote stad'. Kortom, ownership en betrokkenheid zijn belangrijk.

De Commissie Nijpels (2009: 16) concludeert dat van het inzetten van doorzettingmacht in de praktijk geen sprake is. Dit is te verklaren uit het feit dat het samenwerkingsverband en de actoren in hoge mate met elkaar vervlochten zijn. Dit aspect komt ook terug in de beleving van de respondenten. Het is van groot belang de (bestuurlijke) verhoudingen niet voor in de 'eeuwigheid' te verpesten. Alle respondenten erkennen dit en zien in dat dit een rol speelt bij het nemen van beslissingen en de vraag of bevoegdheden tegen de zin van een ander ingezet zouden moeten worden. Op andere dossiers komen diezelfde overheden elkaar immers weer tegen. Bovendien blijkt het nemen van besluiten strikt op basis van diens taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in Nederland niet mogelijk. Respondenten, werkzaam bij alle drie de bestuurlijke entiteiten en verspreid over alle functies (ook

bestuurders), concluderen dat dit bestuurlijk niet wordt geaccepteerd. Op dit punt zal in paragraaf 6.3.2 verder worden ingegaan.

Het zoeken naar een gemeenschappelijke deler impliceert dat er verschillende delers bestaan. Deze delers hebben te maken met belangen en het perspectief van betrokkenen. Fracties binnen het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam zijn niet ingedeeld naar politieke partij, maar naar gemeente. Het Dagelijks Bestuur dient dus het lokale belang te verenigen met het regionale belang. Gemeenten zullen het lokale perspectief als uitgangspunt hanteren, daar waar de plusregio's het regionale perspectief als uitgangspunt hanteren. Het organisch-politieke model stelt dat succesvol beleid vanuit twee perspectieven bekeken kan worden. Deze stelling lijkt in de praktijk geldig. Een gemeenteraad en het college van burgemeester & wethouders zal beleid als succesvol bestempelen wanneer de gemeentelijke belangen op een zo goed mogelijke wijze zijn verdedigd en zijn terug te vinden in het uiteindelijk vastgestelde beleid. Vanuit het perspectief van het netwerk als geheel, hier het regionale perspectief, is beleid succesvol wanneer dit kan rekenen op draagvlak.

Het intensief betrekken van gemeenten bij het beleidsvormingsproces en het besluitvormingsproces betekent dat besluiten in diverse arena's genomen worden. Gemeentelijke ambtenaren Verkeer nemen deel aan diverse commissies waarin beleid wordt vormgegeven en wordt besproken. Bestuurlijke bijeenkomsten geven richting aan nog op te lossen vraagstukken en initiëren, waar nodig, nieuwe vraagstukken of oplossingsrichtingen. Het Dagelijks Bestuur van de stadsregio's accordeert tot slot het beleid. Zoals reeds eerder gesteld, komt stemming niet of nauwelijks voor. Wanneer een besluit niet kan rekenen op voldoende draagvlak van gemeenten zal het besluit naar de ambtelijke organisatie worden teruggestuurd om alsnog het draagvlak te realiseren. Waar nodig zal extra bestuurlijk overleg plaatsvinden. Een senior beleidsmedewerker geeft aan dat de korte lijnen tussen bestuurders hier van belang zijn om openstaande geschillen alsnog op te lossen.

Ambtenaren in managementfuncties, die werkzaam zijn bij de plusregio's, concluderen dan ook dat plusregio's erg goed zijn in het organiseren van draagvlak, maar slecht zijn in het inzetten van de voor hun beschikbare doorzettingsmacht. Dit komt overeen met de bevindingen van de Commissie Nijpels (2009: 16). Ook de bestuurders van de plusregio's concluderen dat het samenwerkingsverband uitermate geschikt is om draagvlak tussen betrokkenen te zoeken en te vinden.

Bovenstaande geeft de doorwerking van het organisch-politieke model in de praktijk weer. Er zijn echter ook enkele aspecten behorende tot het instrumenteel-rationele model in de beleving van de respondenten terug te vinden. Deze aspecten hebben vooral betrekking op de indicatoren 'volgtijdelijkheid', 'doelrationeel' en 'kennis/planning'. De indicator volgtijdelijkheid is terug te vinden doordat trajecten van bijvoorbeeld aanbestedingsprocedures, concessiebeheer en ook bezuinigingen helder zijn gestaafd op het toewerken naar bestuurlijke termijnen, aldus (senior) beleidsmedewerkers. Daarnaast is het doelrationeel werken erg belangrijk. Respondenten die werkzaam zijn bij de stadsregio's geven aan dat daar vaak het initiatief ligt en dat daar ook de doelen worden opgesteld. De bezuinigingsdoelstellingen van 2011 en 2012 zijn hier een voorbeeld van. Daarnaast geven de geïnterviewde (senior) beleidsadviseurs en senior beleidsmedewerkers (ook van de provincie Zuid-Holland) aan dat het openbaar vervoer een vrij specialistisch en technisch beleidsveld betreft. Kerncijfers, zoals bezettingscijfers en cijfers omtrent kosten, vormen vaak de basis van genomen beslissingen. Een respondent van het stadsgewest Haaglanden geeft bovendien aan dat wanneer er een discussie met vervoerders ontstaat, argumentatie op basis van cijfers plaatsvindt. Wanneer er naar de aanbestedingsprocedure van concessie wordt gekeken, is te zien dat er categorieën worden opgesteld waaraan een bepaald wegingsfactor wordt toegekend. Vervolgens wordt gekeken welke score een intekende vervoerder haalt. Een tweede verklaring voor het feit dat het instrumenteel-rationeel model op deze punten goed 'scoort' kan gevonden worden in het feit dat vooral de beleidsinhoudelijk betrokken respondenten aangeven dat de verschillen in visies, keuzes en standpunten van de

stadsregio's en de provincie Zuid-Holland klein zijn. Senior beleidsmedewerkers en beleidsadviseurs uit alle drie betrokken overheden geven dan ook aan dat op inhoudelijk vlak en op basis van inhoudelijke argumentatie zij het relatief snel met elkaar eens zijn. Een manager hierover: *“Bestuurlijke drukte is vooral een politieke beleving, niet een inhoudelijke. Aan de uitvoering ligt het niet”*. Vooral (senior) beleidsmedewerkers, maar ook de helft van de managers die zich primair met het openbaar vervoer bezighouden, sluiten zich hierbij aan.

De provincie Zuid-Holland

Bovenstaande geldt alleen voor de twee stadsregio's. De provincie Zuid-Holland is net als de stadsregio's een openbaar lichaam. De provincie beschikt echter over een democratisch gekozen bestuur. Belangen zijn in de provincie dan ook langs politieke lijnen verdeeld. Daarnaast is de provincie vanzelfsprekend geen samenwerkingsverband. De provincie is echter op het gebied van de organisatie en regie van het openbaar vervoer wel verantwoordelijk voor een territorium dat uit verschillende gemeenten bestaat. Toch worden gemeenten in mindere mate betrokken bij de besluitvorming. Zij hebben geen (ook niet indirect) zitting in het besluitvormende orgaan (Provinciale Staten) en bovendien is het zo dat de provincie vooral kaderstellend te werk gaat. De uitvoeringsfunctie is bij de vervoerder belegd. Dit is overigens ook het geval bij de stadsregio Rotterdam. Maar aangezien de gemeente hier wel op een directe of indirecte manier deel uitmaakt van het beslissingsbevoegde orgaan (de stadsregio is immers een samenwerkingsverband tussen gemeenten, een vorm van verlengd lokaal bestuur) zal zij door deze hoge mate van vervlechting toch intensief betrokken zijn bij het beleidsvormings- en besluitvormingsproces.

De provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden & de stadsregio Rotterdam

Bij de samenwerking tussen de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam is er vanzelfsprekend sprake van een meervoudige besluitvorming. De drie bestuurlijke entiteiten moeten gemaakte afspraken immers ieder in hun eigen organisatie bekrachtigen. Afstemming is noodzakelijk en hier spelen wederom de gezamenlijk projecten en samenwerkingsverbanden als StedenbaanPlus een belangrijke rol. Ook hier is het van belang dat de bestuurlijke organisaties zich rekenschap geven van hun achterban. Een gedeputeerde kan zich immers alleen maar aan afspraken conformeren als de Provinciale Staten hiermee instemt, of als afspraken binnen haar mandaat als bestuurder vallen. Hetzelfde geldt voor de leden van het Dagelijks Bestuur van de stadsregio's. Wederom kan succesvol beleid vanuit twee perspectieven bekeken worden. Ten eerste kan beleid succesvol zijn wanneer de belangen van de betreffende actor zijn veiliggesteld en door het besluit worden verwezenlijkt. Ten tweede kan succesvol beleid gezien worden als beleid dat binnen het netwerk op draagvlak kan rekenen.

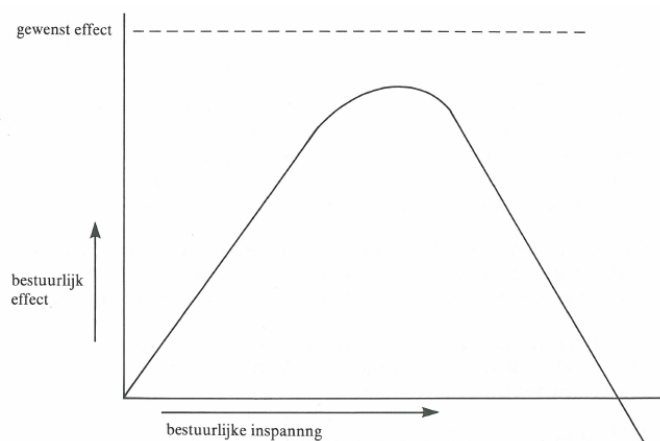
De gedeputeerde geeft aan dat het van belang is dat iedere organisatie vanuit zijn eigen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken deelneemt aan het gezamenlijk overleg. Deze insteek wordt door veel andere respondenten beaamd. Vooral wanneer men de structuur van het beleidsveld als een geordend geheel van taakeenheden beschouwt. Zoals eerder beschreven zijn de bestuurlijke entiteiten op het gebied van verkeer en vervoer aan elkaar nevenschikkend. De hiërarchische component is echter wel van belang bij aanverwante zaken. Zo kan de provincie stellen dat er vooral binnenstedelijk gebouwd dient te worden. Dit kan één van de doelstellingen van StedenbaanPlus, knooppuntontwikkeling, bevorderen. De provincie kan dit in haar provinciale structuurvisie opnemen, zodat gemeenten zich hier aan moeten houden. Dit voorkomt 'free-riders-gedrag' en zorgt voor een gelijkwaardig speelveld. Het hiërarchisch verdelen van taken en bevoegdheden wordt in dit licht als zeer welkom ervaren. Wel is te zien dat, hoewel er in gezamenlijkheid nagedacht wordt over langetermijnvisies en doelstellingen, de uitvoering hiervan geschiedt op basis van ieders eigen bevoegdheden. Gedeelde buslijnen worden keurig onder vervoerders verrekend, gezamenlijke projecten worden gefinancierd naar de grootte van het belang dat de partij heeft, of de bereidheid hiertoe, aldus respondenten.

Ook kan gesteld worden dat de provincie gebaat is bij het bestaan van de stadsregio's. Hierdoor zitten immers twee partijen aan tafel en geen 24 afzonderlijke gemeenten. Besluiten kunnen dus worden 'voorgekookt'. Dit aspect wordt niet alleen door respondenten van de stadsregio's naar voren gebracht, maar ook door respondenten werkzaam bij de provincie Zuid-Holland. Voor grotere infrastructuurprojecten is het ook van belang om er in gezamenlijkheid uit te komen. Zo staat de provincie (niet de organisatie) als geheel sterker tegenover het Rijk, dat vaak een groot aandeel van de financiering van grote projecten op zich neemt.

Daarnaast zijn er een aantal negatieve aspecten te benoemen. De zinsneden "een veelheid aan tafels", "aan te veel tafels wordt hetzelfde besproken" en "er zijn te veel tafels" zijn tijdens de interviews door respondenten veelvuldig gebruikt. Belangen van de betreffende organisatie dienen te worden veiliggesteld. Als daar een nieuw samenwerkingsverband voor dient te worden opgezet, dan wordt dat gedaan. Het wordt dus letterlijk druk. Een respondent beschrijft een situatie waarin een bestuurder over hetzelfde onderwerp in vijf verschillende verbanden een brief kan (mede)ondertekenen (gemeenten, plusregio, vleugel, provincie en Vereniging Nederlandse Gemeenten of InterProvinciaal Overleg). Wanneer er in een samenwerkingsverband zaken wellicht wat minder scherp verwoord staan dan gewenst, zal de betreffende organisatie het niet nalaten om zelf ook een brief, visie of plan te sturen. Tegelijk is eerder aan bod gekomen dat de samenwerkingsverbanden als zeer waardevol worden beschouwd.

Het is met de verkregen data niet mogelijk een eenduidige verklaring te geven over wat de oorzaak is van zowel het positief als het negatief duiden van samenwerkingsorganisaties en belangenorganisaties. Aan de hand van de twee, uit de theorie gedestilleerde modellen, kan gesteld worden dat door de veelheid aan tafels de complexiteit van het beleidsnetwerk en de structuur van het beleidsveld toeneemt. Dit bemoeilijkt coördinatie. Samenwerkingsverbanden hebben niet alleen een coördinerende, maar ook een vertegenwoordigende functie. Zij staan immers voor het belang van een bepaald project, programma, territorium, wijze van aanpak, et cetera. Wederom is de beantwoording van de vraag erg afhankelijk van het gehanteerde perspectief. De structuur van het beleidsveld kan complex en onoverzichtelijk worden, terwijl de sturing en coördinatie op een specifiek beleidsveld kan toenemen.

Dit fenomeen is eerder aan bod gekomen. Binnen de visie van het organisch-politieke model kan succesvol beleid op twee manieren worden benaderd. Ten eerste vanuit het individuele perspectief en ten tweede vanuit het perspectief van het gehele netwerk. Wellicht vindt dit ook zijn geldigheid in het bovenstaande aspect. Coördinatieproblemen kunnen hanteerbaar gemaakt worden door op een bepaald beleidsterrein samenwerkingsverbanden aan te gaan of samenwerkingsorganisaties op te zetten. Vanuit een breder perspectief kan coördinatie echter afnemen omdat er, om bij monde van veel respondenten te spreken "weer een



Figuur 6. 'De wet van de bestuurlijke drukte' (Bron: De Leeuw, 2001: 14).

overlegorgaan of belangenorganisatie wordt opgericht". Vooral dit laatste is van belang. Samenwerkingsverbanden en samenwerkingsorganisaties faciliteren niet alleen samenwerking, zij creëren en onderhouden ook (duurzame) contacten tussen aangesloten organisaties rondom een bepaald vraagstuk of belangen van een bepaalde regio. Deze belangen zullen worden uitgedragen en waar nodig worden verdedigd. Belangen kunnen met elkaar conflicteren. Het lokale belang hoeft immers niet overeen te komen met het regionale belang. Het belang van de

Zuidvleugel kan bijvoorbeeld verschillen met de belangen van de Noordvleugel of van de Randstad. Vanuit welke bestuurlijke context een probleem of coördinatievraagstuk wordt bekeken, maakt een wezenlijk verschil. Was dit niet het geval dan zou er op basis van kennis snel een eenduidige oplossing voor een bepaald maatschappelijk vraagstuk gevonden worden. Het is ook niet voor niets dat binnen de Wgr-plusregio's belangen langs bestuurlijke entiteiten zijn gestructureerd. Verschillende, bij de plusregio's werkzame respondenten, concluderen dat lokale belangen met het regionale belang verbonden moeten worden om draagvlak en consensus te creëren.

Het complexe speelveld en de organisatie van belangen en posities komt in de gesprekken met bijna alle respondenten aan de orde. Zij spreken in termen van 'de Nederlandse bestuurscultuur'. Deze zou hierin te ver zijn doorgesloten. *"Tegenmacht is tot in den treure doorgeorganiseerd"* en *"via andere wetgevingstrajecten bestaat er de mogelijkheid om voortdurend bezwaar en beroep aan te tekenen"*. Ook hier komt dat wat respondenten de 'rolvastheid van actoren' noemen naar voren. Belanghebbenden willen nu eenmaal bij het proces betrokken zijn. Zij hebben de neiging volledig geïnformeerd te willen zijn en willen inspraak hebben, ook als deze verbanden of lijnen niet zijn geïnstitutionaliseerd.

Dit geldt dus voor actoren die bijvoorbeeld wel de effecten van besluiten ondervinden, maar formeel geen positie in het besluitvormingsproces innemen. Alle respondenten benoemen en erkennen dit probleem. De oplossingsrichting die de respondenten beschrijven verschilt echter. Hier wordt het spanningsveld zichtbaar tussen 'je gaat erover of niet' en 'de netwerksamenleving', het instrumenteel-rationele model en het organisch-politieke model, ontvlechten of vervlechten.

Waar de ene respondent vindt dat bevoegdheden eenduidiger aan betrokken actoren moeten worden toebedeeld, is de ander van mening dat deze juist meer met elkaar vervlochten moeten worden. Opvallend is dat een ruime meerderheid van de respondenten hun voorkeur uitspreekt voor de laatste categorie en dat ongeveer de helft van de respondenten die de eerste mening is toebedeeld, erkennen dat deze wens in de huidige bestuurspraktijk onuitvoerbaar is. Deze respondenten beredeneren dat je altijd bestuurlijke grenzen zal blijven houden, er altijd afstemming nodig is en dat deze oplossingsrichting niet past bij 'de Nederlandse bestuurscultuur'.

De politieke component van het organisch-politieke model wordt hier zichtbaar. Betrokken overheden, of dit nu provincies, stadsregio's of gemeenten zijn, zullen voor hun belangen opkomen. Wanneer er breder gekeken wordt naar het vraagstuk van het openbaar vervoer, dus naar verkeer en vervoer en infrastructuur, is te concluderen dat de ruimtelijke en verbindende component er altijd zorg voor draagt dat er meerdere bestuurlijke entiteiten bij een vraagstuk betrokken zijn. De provincie kan bijvoorbeeld nog zo graag een tram of een weg aanleggen, de betreffende gemeenten zullen hier een standpunt over innemen. Ze zullen mee willen praten, onderhandelen en 'beslissen'. Ook als het formeel alleen de provincie de beslissingsbevoegdheden heeft. Naast het coördinatieprobleem is dit in de optiek van veel respondenten het tweede aspect dat binnen het begrip bestuurlijke drukte besloten zit. Voorbeelden van respondenten zijn talrijk. Een respondent stelt zich in dit licht de vraag: *"Hoe kan het zijn dat een deelgemeente in Amsterdam de aanleg van een snelweg vertraagt of zelfs tegenhoudt, zij gaan hier niet over"*.

De vervlechting van vraagstukken, alsmede de vervlechting van afhankelijkheden van actoren en de complexiteit van vraagstukken, noopt tot vervlechting van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, gezamenlijke sturing en een gezamenlijke besluitvorming. Ook wanneer bepaalde betrokken actoren hier formeel geen positie hebben. De metafoer van 'het clubhuis' past goed bij deze situatie. Vooral respondenten die managementfuncties bekleden, concluderen dat iedereen er over gaat, of je het nu wilt of niet. Je kunt van overheden niet verwachten dat zij geen vinger in de pap willen hebben wanneer een project of vraagstuk hun belangen en posities raakt. Zij zullen deze belangen en posities verdedigen. Dit is expliciet zichtbaar geworden in de recente discussie rondom het

instellen van een Infrastructuurautoriteit voor de Randstad. Veel respondenten halen dit voorbeeld aan. Elke overheid zal pleiten voor een voor hem zo gunstig mogelijke optie. Posities, bevoegdheden, zeggenschap en de beschikbaarheid over middelen bepalen immers de bestuurlijke kracht van een organisatie, zo stelt een respondent hier treffend.

6.3.2 Aard van interactie

Wanneer er gekeken wordt naar hoe senior beleidsmedewerkers en senior beleidsadviseurs hun dagelijkse beleidspraktijk omschrijven, is te zien dat de drie in Zuid-Holland verantwoordelijke bestuurlijke entiteiten elkaar informeren over te nemen en genomen beslissingen. De ambtelijke apparaten geven elkaar officiële reacties op de voorgenomen besluiten. Het is echter de beslissingsbevoegde instantie die kan bepalen wat met de reactie te doen. Zoals gezegd beschikken de drie overheden over een eenduidig en helder afgebakend takenpakket en beschikken zij bovendien over de middelen en bevoegdheden om deze taken tot uitvoering te brengen. De reacties zijn dan vaak informerend van aard.

Wanneer er gekeken wordt naar de aard van de interactie tussen de betrokken overheden is het opvallend dat de kenmerken van het instrumenteel-rationele model nauwelijks zijn terug te vinden, met uitzondering van de indicator 'doelrationaliteit'. Van centrale beheersing is geen sprake. Gezien de structurele eigenschappen van het beleidsterrein, een geordend geheel van taakeenheden die aan elkaar op het gebied van het openbaar vervoer nevensgeschikt zijn, is dit ook niet mogelijk. Doorzettingsmacht ten opzichte van elkaar is dan ook niet of nauwelijks mogelijk, aldus respondenten en de Commissie Nijpels (2009: 16). Dit geldt ook wanneer er gekeken wordt naar de aard van interactie tussen de stadsregio's en de daarbij aangesloten gemeenten.

De indicator doelrationaliteit wordt door de (senior) beleidsmedewerkers en (senior) beleidsadviseurs veelvuldig benoemd, meer in vergelijking met respondenten uit managementfuncties en bestuurders. Deze respondenten vinden kennelijk "*het werken vanuit de inhoud*", zoals dit veelvuldig wordt genoemd, belangrijk. Ook geven zij aan dat tussen de drie bestuurlijke organisaties er weinig inhoudelijke verschillen bestaan omtrent het oplossen van vraagstukken. Vanuit de inhoud zijn de organisaties het dan ook snel met elkaar eens, concluderen deze respondenten. Sterker nog, de gehele discussie rondom bestuurlijke drukte zien deze respondenten vooral als een 'gegeven' van buitenaf, waarmee men doelt op de politieke en het bestuurlijke gremia. Het is volgens deze respondenten juist de strategisch-politieke kant van beleid dat zorg draagt voor 'drukke'.

Samenwerkingsverbanden spelen hierbij een belangrijke rol. Ze bieden een platform om gezamenlijk vraagstukken op te lossen en zaken op elkaar af te stemmen. Hier is wederom het coördinerende aspect van de tafels dat positief wordt gewaardeerd. Daarnaast waarderen respondenten dat ze aan de tafels gezamenlijk vanuit de inhoud en dus doelrationeel tot overeenstemming en beleidsvorming kunnen komen. Managers waarderen vooral de neutrale setting van de tafels. Zij staan verder af van de dagelijkse hectiek waardoor men in rust en vanuit de inhoud vraagstukken met elkaar kan bespreken.

De indicatoren van het organisch-politieke model spelen een belangrijke rol wanneer gekeken wordt hoe de respondenten de aard van interactie tussen de verschillende bestuurlijke entiteiten beschrijven en waarderen. Als eerste indicator wordt 'draagvlak als uitgangspunt' genoemd. Deze indicator is veelvuldig terug te vinden en past zeker bij de werkwijze van respondenten bij beleidsvorming binnen de plusregio's. Daarnaast wordt ook in de gezamenlijke overleggen tussen de drie bestuurlijke entiteiten naar draagvlak gezocht. De verklaring hiervoor is dat de bestuurlijke organisaties aan elkaar nevensgeschikt zijn. Geen van de organisaties is dus in staat doorzettingsmacht te gebruiken op het gebied van het openbaar vervoer. Wanneer het beleidsveld wat breder wordt getrokken, en er wordt gekeken naar aanverwante ruimtelijke vraagstukken, is te zien dat de provincie Zuid-Holland op dit punt over heldere bevoegdheden beschikt. Bovendien zijn deze bevoegdheden bovengeschild aan

de bevoegdheden van de Wgr-plusregio's en de gemeente, zeker wanneer de provincie kan aangeven dat het de kwestie een provinciaal belang betreft. Voor lokale belangen beschikt de gemeente over ruimtelijke bevoegdheden. Toch zal deze doorzettingsmacht niet of nauwelijks gebruikt worden wanneer de beslissingsbevoegde actor het niet mee is. De 'stok achter de deur' wordt door verscheidende respondenten, afkomstig uit alle drie de organisaties en uit alle lagen, omschreven als een 'paardenmiddel'. Het 'definiëren van de stok' en de aanwezigheid hiervan heeft wel een preventieve werking, aldus managers. Het voorkomt volgens veel respondenten dat processen 'verzanden' in besluitenloosheid. Wederom speelt vervlechting van de overheden ten opzichte van elkaar op verschillende dossiers een belangrijke rol. Bestuurlijke verhoudingen dienen niet te veel verstoord te worden, zo is de gedachte. Het creëren van draagvlak en het zoeken naar consensus nemen dus een zeer belangrijke positie in. Andersom werkt dit ook. Juist omdat organisaties weten dat tegenmacht makkelijk is te organiseren, is het van belang elkaar op te zoeken. Vooral managers zijn van mening dat dit nog te weinig gebeurt.

De tweede indicator betreft het politiek handelen, in het theoretisch kader aangeduid als strategische interactie. Deze indicator is vooral terug te vinden wanneer het gaat om de posities en belangen van betrokken actoren. Overheden zullen hun bestuurlijke slagkracht willen behouden. De discussie rondom het instellen van een Infrastructuurautoriteit, dan wel vervoersregio, maakt dit duidelijk. Ook zullen overheden hun belangen verdedigen wanneer deze in een bepaald vraagstuk in het geding komen. Dit zullen zij ook doen wanneer zij formeel geen beslissingsbevoegde actor zijn. In het kader van de door het kabinet gehanteerde slogan 'je gaat erover of niet' kan het volgende worden gesteld: 'je gaat erover' wordt geaccepteerd, 'of niet' wordt dat niet. Dit maakt duidelijk dat het helder verdelen van bevoegdheden, taken en middelen op dit punt geen soelaas biedt aan het door de respondenten vastgestelde coördinatieprobleem. Vooral de respondenten uit de managementfuncties concluderen dat alle belanghebbenden 'erover gaan' en dat deze partijen daarom bij het beleidsvormings- en besluitvormingsproces betrokken dienen te worden. Vandaar dat deze groep respondenten vooral pleit voor het intensiveren van contacten en overleggen aan 'de voorkant' van het proces. Betrokkenen en belanghebbenden moeten al vanaf het begin van het beleidsproces bij het proces betrokken worden. Temeer omdat men concludeert dat ondanks dat sommige belanghebbenden formeel geen positie in het besluitvormingsproces bekleden, zij dit proces wel kunnen frustreren. Blijkbaar bieden de processen hiervoor voldoende ingangen. Ook vervlechting van dossiers en beleidsvelden speelt hier een belangrijke rol. Als een belang niet via de discussie rond het openbaar vervoer veilig gesteld kan worden zal bijvoorbeeld de ruimtelijke component van het vraagstuk worden aangewend om deze belangen alsnog veilig te stellen.

Beleidsmedewerkers die zich vooral inhoudelijk bezig houden met het openbaar vervoer zien dit vaak als een vertragende factor. Bestuurders zien dit als hun goed recht. Zij zijn immers aangesteld om de belangen van bijvoorbeeld de gemeente, de stadsregio of de provincie uit te dragen, te verdedigen en te waarborgen, zo stellen zij. Het is ook niet voor niets dat bijvoorbeeld de belangenbehartiging binnen de stadsregio's niet via een politieke scheidslijn loopt maar via gemeenten. Kortom, de belangen van de betreffende actor zijn leidend, niet het politieke belang van een partij. Dit is dan ook de reden dat de overlegtafels, die de betrokken actoren samenwerkingsverbanden bieden, in het algemeen als zeer positief ervaren worden. De tafel is neutraal, hij is van iedereen. Respondenten in een managementfunctie, werkzaam bij de stadsregio's, zien dit fenomeen ook terug in hun eigen organisatie in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Aangesloten gemeenten moeten 'ownership' en betrokkenheid voelen. Lokale politici moeten het gevoel hebben dat zij betrokken zijn en dat zij dus ook in staat zijn hun belangen te behartigen.

Een tweede component die vaak genoemd wordt heeft ook betrekking op de structuur van het beleidsveld. De erkenning dat je als actor slechts één van velen bent en dat het creëren van draagvlak een zeer belangrijke positie inneemt, heeft tot gevolg dat er sprake is van wederzijdse aanpassing. Bovendien zorgen samenwerkingsverbanden, zowel de Wgr-plusregio's zelf als de gezamenlijke projecten als StedenbaanPlus en OV-Bureau Randstad, ervoor dat

er op enige afstand van de politieke arena met elkaar gesproken kan worden. De neutrale setting, in de beleving van vooral de respondenten die een managementfunctie bekleden, draagt hier zorg voor. Er ontstaat voor betrokkenen manoeuvreerruimte om op zoek te gaan naar de gemeenschappelijke deler en dus naar consensus, zodat voorstellen en besluiten kunnen rekenen op een zo groot mogelijk draagvlak. Inhoudelijk betrokken respondenten, dus respondenten werkzaam als senior beleidsmedewerker, waarderen vooral het feit dat de inhoudelijke component beter tot uiting komt. Zoals eerder gesteld zien zij het politieke en strategische spel tussen actoren als een factor die hun inhoudelijke ambities en voornemens verstoren. Overigens dient hierbij wel te worden opgemerkt dat alle respondenten het 'strategische spel' als een gegeven zien: een uitingsvorm van democratie en politiek. In het gehele traject van beleidsvorming is het de verwevenheid, de vervlechting en de betrokkenheid van belanghebbende die zorgt dat het proces niet vastloopt. Het intensiever betrekken van belanghebbende in een zo vroeg mogelijk stadium zal ertoe leiden dat in een later stadium het proces vlotter zal verlopen.

6.3.3 Resumé

Het besluitvormingsproces laat zich in hoge mate kenmerken door de zoektocht naar het gemeenschappelijk belang, consensus en draagvlak waarop het genomen besluit zou moeten kunnen rekenen. De betrokken verantwoordelijke overheden in de provincie Zuid-Holland zijn op het beleidsterrein van het openbaar vervoer aan elkaar nevensgeschikt. Het inzetten van doorzettingsmacht is daarom niet mogelijk. Via aanverwante beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening zou dit wel kunnen, echter het inzetten van de 'stok achter de deur' wordt als een paardenmiddel gezien. Van de respondenten beoordeelt de overgrote meerderheid de slogan 'je gaat erover of niet' als onwenselijk en onhaalbaar. Onwenselijk gezien de aard van het vraagstuk openbaar vervoer. Het gaat om het verbinden en verplaatsen, ongeacht bestuursgrenzen. Onhaalbaar omdat bestuurlijk 'je gaat erover' wordt geaccepteerd, 'of niet' echter niet. Wanneer belangen van overheden (gemeenten, plusregio's en provincie) op het spel staan, zijn zij in staat deze op een zo goed mogelijke wijze uit te dragen of te verdedigen, ongeacht de formele positie of rol die de betreffende instantie in het besluitvormingsproces inneemt. Op het gebied van interactie neemt zowel het zoeken naar draagvlak als het strategisch handelen een belangrijke positie in.

Respondenten zien graag dat contacten aan de voorkant van het proces geïntensiveerd worden. Juist die vervlechting en gezamenlijke coördinatie rond een vraagstuk dient te worden gezocht. Dit kan stalling en vertraging van het proces in een later stadium voorkomen. Partijen worden immers alle verantwoordelijk.

Tabel 18 (pagina 91) geeft een overzicht waarin de twee modellen en hun indicatoren worden vergeleken met de huidige beleidspraktijk en de gewenste beleidspraktijk zoals de respondenten deze omschrijven.

Tabel 18. Besluitvormingsproces, de twee modellen vergeleken.

Besluitvormings- Proces	Kenmerken empirie volgens respondenten		Gewenste kenmerken volgens respondenten	
	Indicatoren Instrumenteel- Rationeel model	Indicatoren Organisch-Politiek model	Indicatoren Instrumenteel- Rationeel model	Indicatoren Organisch-Politiek model
Begrippen				
Besluitvormingsproces	Monopolie	Oligarchie	Monopolie	Oligarchie
	Het op enige plek kennen van het algemeen belang	Gemeenschappelijk belang van actoren	Het op enige plek kennen van het algemeen belang	Gemeenschappelijk belang van actoren
	Bestuurder, voorbereider, uitvoerder, gestuurde	Facilitator, zelfsturende actoren, initiatoren en aanpassers	Bestuurder, voorbereider, uitvoerder, gestuurde	Facilitator, zelfsturende actoren, initiatoren en aanpassers
	Volgtijdelijkheid	Meervoudigheid	Volgtijdelijkheid	Meervoudigheid
	Doelrationeel	Arena's (politiek)	Doelrationeel	Arena's (politiek)
	Kennis		Kennis	
Aard van interactie	Doorzettingsmacht	Draagvlak als uitgangspunt	Doorzettingsmacht	Draagvlak als uitgangspunt
	Doelrationaliteit	of juist handelen als politiek	Doelrationaliteit	of juist handelen als politiek
	Centrale beheersing	Onderhandelen	Centrale beheersing	Onderhandelen

7 Conclusie & aanbevelingen

Dit onderzoek richt zich op de beantwoording van de onderstaande hoofdvraag. Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen wordt de hoofdvraag in paragraaf 7.1 beantwoord. Paragraaf 7.2 staat in het teken van de, uit de conclusie voortvloeiende, aanbevelingen. Dit hoofdstuk zal besluiten met een intermezzo (paragraaf 7.3) en een reflectie op dit onderzoek (paragraaf 7.4).

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Welke bestuurlijke drukte wordt op het gebied van de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland ervaren, hoe kan die perceptie bestuurskundig worden gekarakteriseerd en hoe is die bestuurlijke drukte in de beleidspraktijk door de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam hanteerbaar te maken?

7.1 Conclusie

Bestuurlijke drukte is een begrip dat een verscheidenheid aan invullingen kent. Bovendien wordt het begrip door verschillende organisaties gebruikt, zonder dat er expliciet mee wordt aangegeven wat er onder verstaan wordt. Onder andere de secretaris-algemeen directeur van de stadsregio Rotterdam concludeert terecht dat “*bestuurlijke drukte een containerbegrip is waarin allerlei andere onvrede wordt gestort*”. Dit onderzoek heeft aan het begrip bestuurlijke drukte door middel van een tweetal perspectieven op interbestuurlijke verhoudingen invulling gegeven.

Deelvraag 1 & 2

*Welke perspectieven op bestuurlijke drukte zijn uit de verschillende theoretische denkkaders te destilleren?
Welke functies dichten deze perspectieven aan bestuurlijke drukte toe?*

Het instrumenteel-rationele perspectief verklaart bestuurlijke drukte primair als het gebrek aan eenheid. Het beziet bestuurlijke drukte derhalve als een coördinatievraagstuk. Dit perspectief gaat uit van de noodzaak van een centralistisch bestuursstelsel waar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden over de diverse actoren helder en eenduidig zijn verdeeld.

Het organisch-politieke perspectief stelt dat bestuurlijke drukte een fenomeen is dat bij ‘besturen’ zit ingesloten. Het bestuurlijk ‘lichaam’ bestaat uit verschillende organen. Overheden zullen met elkaar moeten samenwerken. Bestuurlijke drukte is volgens dit perspectief het resultaat van (strategische) interactie tussen betrokkenen. Bestuurlijke drukte is ook een middel dat kan worden aangewend om het politieke ‘spel’ te spelen. Dit perspectief gaat dan ook uit van een polycentrische blik op het speelveld van betrokken en belanghebbende actoren. In het speelveld zijn meerdere belangen, doelen, normen, waarden en machtscentra te onderscheiden. Dit kan niet worden vermeden. Dat betekent per definitie niet dat deze situatie leidt tot het verzanden van besluitvorming of het ongerealiseerd blijven van doelstellingen. Sterker nog, de bestuurlijke ‘ruimte’ die door bestuurlijke drukte wordt veroorzaakt, kan door actoren worden aangewend ten faveure van besluitvorming en realisatie van doelstellingen (Hupe, 2007: 175).

Deelvraag 3

Hoe ervaren de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam de bestuurlijke drukte op het gebied van de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland?

De geïnterviewde functionarissen karakteriseren bestuurlijke drukte als een coördinatieprobleem. Tegelijkertijd zien zij het beleidsdomein van het openbaar vervoer als een domein dat gekenmerkt wordt door een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Bovendien beschikken de verantwoordelijke bestuurlijke organisaties over de middelen om de taken tot uitvoering te brengen. Binnen de provincie Zuid-Holland zijn de verantwoordelijke overheden (de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam) op het gebied van het openbaar vervoer nevensgeschikt. Iedere bestuurlijke actor beschikt over bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en middelen voor een afgebakend gebied. Deze zijn ook wettelijk helder verdeeld, zo beoordelen vrijwel alle respondenten.

Tegelijkertijd betreft het een vraagstuk waarbij bestuurlijke grenzen, in de vervoerspraktijk van de reiziger, niet relevant zijn, zo beoordelen respondenten. Het vraagstuk omtrent het openbaar vervoer kent zowel een hoge relevantie op lokaal, interlokaal, regionaal en interregionaal niveau: er bestaat geen juiste (bestuurlijke) schaal.

Dit maakt dat afstemming en samenwerking, en dus coördinatie, van essentieel belang is. Afstemming blijkt echter lastig. Een heldere scheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zorgt er voor dat de bestuurlijke entiteiten over een grote mate van zelfstandigheid beschikken. De heldere afbakening tussen de bestuurlijke organisaties zorgt er ook voor dat zij zich kunnen terugtrekken op hun eigen gebied en organisatie. Organisatorisch pluralisme wordt door respondenten, wanneer het gaat om het zoeken naar afstemming, negatief gewaardeerd. Coördinatie kost veel energie en wordt bemoeilijkt doordat de verantwoordelijke bestuurlijke organisaties verschillende uitgangspunten en werkwijzen hanteren.

Tegelijkertijd wordt in de dagelijkse uitvoeringspraktijk bestuurlijke drukte door veel respondenten niet ervaren. Vooral de inhoudelijk betrokken respondenten met de functies senior beleidsmedewerker en senior beleidsadviseur geven aan dat vooral de inhoud centraal moet staan en zien de discussie rond bestuurlijke drukte als een discussie die vooral is ingegeven door het bestuurlijke en politieke gremium.

Ook respondenten met een managementfunctie zeggen in de dagelijkse beleidspraktijk weinig last te hebben van bestuurlijke drukte. Coördineren zien zij als onderdeel van hun dagelijks werk. Samenwerkingsverbanden en projecten als StedenbaanPlus en het OV-Bureau Randstad spelen een belangrijke en positieve rol. Deze overlegtafels stellen alle betrokkenen in staat om met elkaar als gelijkwaardig partner aan visie- en conceptontwikkeling te doen, alsmede bepaalde beleidsdoelen te formuleren en deze gezamenlijk uit te dragen en uit te voeren. Ook senior beleidsmedewerkers en senior beleidsadviseurs waarderen deze samenwerkingsverbanden en projecten als positief, maar dan vooral omdat de 'inhoud' hier centraal staat. Deze respondenten stellen dat de organisaties het inhoudelijk vaak snel met elkaar eens zijn.

Naast deze positieve notie betreffende samenwerkingsverbanden wordt door respondenten echter ook gesteld dat er teveel overlegtafels en organisaties zijn. Het geeft partijen uitgebreid de gelegenheid zich tegen een besluit te verzetten, waardoor zaken vertraging kunnen oplopen. Samenwerkingsverbanden worden vaak opgezet rond een bepaald doel, een bepaald belang dat uitgedragen en verdedigd dient te worden in het beleidsnetwerk of aanverwante netwerken.

Bestuurders stellen dat overlegtafels hen in staat stelt de belangen van de overheid waarvoor zij werkzaam zijn uit te dragen. Daarnaast stellen zij dat belangen niet alleen moeten worden uitgedragen en verdedigd, maar dat zij deze ook bij elkaar moeten worden gebracht. Het is belangrijk betrokkenen en belanghebbenden partijen bij het proces te betrekken, omdat zij anders in een later stadium tegenmacht kunnen opwerpen. De bestuurders zien dat partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden deelnemen aan processen en dat processen erbij gebaat zijn dat bestuurlijk-strategisch overleg in een vroegtijdig stadium plaatsvindt.

Deelvraag 4

Hoe is de beleefde bestuurlijke drukte door de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam te karakteriseren?

Uit de empirie, zoals respondenten deze vanuit hun beleidspraktijk duiden en beleven, komt geen beeld naar voren dat aan één model is toe te schrijven: er is sprake van een mix. Bestuurlijke drukte wordt door alle respondenten gezien als een coördinatieprobleem. Dit terwijl bijna alle respondenten concluderen dat op het gebied het openbaar vervoer de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen helder en eenduidig aan de desbetreffende overheden zijn toebedeeld. Het gevolg is dat de verantwoordelijke overheden zich sneller op hun eigen territorium en organisatie kunnen terugtrekken. Dit maakt samenwerking en coördinatie op voorhand minder noodzakelijk, terwijl het openbaar vervoerssysteem niet stopt bij een bestuursgrens. Ook reizigers trekken zich niets van bestuursgrenzen aan. Er is sprake van organisatorisch pluralisme. Elke organisatie hanteert een andere werkwijze (bijvoorbeeld op het gebied van concessievoorwaarden, de manier van aansturen van vervoersbedrijven en tarifiering). Ook doordat de organisaties ieder een andere samenstelling van openbaar vervoer hebben (zo heeft de provincie veel buslijnen en beschikt de stadsregio Rotterdam over veel 'rail'), ontstaan er tussen organisaties een andere prioritering van vraagstukken.

De grensoverschrijdende aard van het beleidsterrein en vraagstukken noopt organisaties ertoe om samen te werken. Het overgrote deel van de respondenten bepleit dan ook een integrale samenwerking die in een vroegtijdig stadium dient te worden opgezet. Respondenten met een managementfunctie en bestuurders stellen dat er op strategisch-bestuurlijk niveau veel winst te behalen valt, omdat dan aspecten zoals aanbestedingen en tarifiering in samenhang besproken kunnen worden. In een later stadium van het beleidsvormings- en besluitvormingsproces zal daardoor de noodzaak voor extra coördinerende activiteiten, en de inspanningen die hiermee gepaard gaan, afnemen. Om het coördinatieprobleem en de daaraan verwante afstemmingsproblemen door organisatorisch pluralisme het hoofd te bieden, moeten betrokkenen en belanghebbenden elkaar opzoeken in netwerken, duurzame overlegstructuren en programma's, zoals StedenbaanPlus, zo stellen vooral respondenten met een managementfunctie. Ook twee bestuurders spreken zich hiervoor uit. Beleid wordt zo het resultaat van interactie van actoren binnen een netwerk dat op zoek gaat naar wilsvorming, commitment en consensus.

De bestuurlijke organisaties zijn slechts één van vele publieke, private en publiek-private actoren die rond een vraagstuk samenkomen om over de oplossingsrichting te praten en te beslissen. Alle respondenten beschouwen dit als een gegeven. Respondenten zijn daardoor geneigd om bestuurlijke drukte ook te zien als een aspect van de Nederlandse bestuurscultuur waar polderen (nog steeds) een zeer belangrijk onderdeel van is. Respondenten stellen dat dit zeker het geval is voor het openbaar vervoer, omdat op dit beleidsterrein er geen sprake van een hiërarchische verhouding tussen de provincie Zuid-Holland, het stadsgewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam. Dat deze bestuurscultuur door respondenten wordt geaccepteerd, blijkt uit het feit dat de oplossing voor het coördinatieprobleem door respondenten vooral gevonden wordt in het integraal samenwerken en gezamenlijke coördinatie. Er wordt onderkend dat belanghebbende partijen bij het proces betrokken dienen te worden en dat de verantwoordelijke overheid slechts één deel van de actoren is. Er moet gezocht worden naar een gemeenschappelijke deler om vraagstukken, waarbij diverse belangen gemoeid zijn, op te lossen.

Een verklaring voor deze voorkeuren kan ook gevonden worden in het feit dat de praktijk zich laat kenmerken door van elkaar afhankelijke actoren, waarbij de vervlechting tussen deze actoren meervoudig is. Hiermee wordt bedoeld dat de vervlechting enerzijds plaatsvindt doordat meerdere partijen betrokken zijn bij het oplossen van een vraagstuk en anderzijds doordat partijen elkaar ook tegenkomen op andere dossiers en vraagstukken. Vervlechting van actoren vindt dus zowel binnen een dossier als tussen verschillende dossiers plaats. Het beleidsdomein van het openbaar vervoer is, zo concluderen meerdere respondenten, ook een typisch vraagstuk dat ten dienste staat van andere beleidsterreinen.

Doordat de verantwoordelijke overheden, betreffende hun bevoegdheden op het gebied van het openbaar vervoer, aan elkaar nevenschikt zijn, is het inzetten van doorzettingsmacht niet mogelijk. Via aanverwante beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, zou dit wel kunnen. Het inzetten van doorzettingsmacht wordt echter als een paardenmiddel gezien. Bestuurlijke verhoudingen kunnen hierdoor verpest worden en dit dient te worden voorkomen. De vervlechting van vraagstukken zorgt hier voor een dempend effect: dezelfde organisaties en overheden komen elkaar op andere beleidsterrein weer tegen en hebben elkaar nodig.

De door het kabinet Rutte gehanteerde slogan 'je gaat erover of niet' dient onder andere voor het terugdringen van bestuurlijke drukte. De overgrote meerderheid van de respondenten beoordeelt deze slogan als onwenselijk en praktisch onhaalbaar. Onwenselijk gezien de aard van het vraagstuk openbaar vervoer. Het gaat om het verbinden en verplaatsen, ongeacht bestuursgrenzen. Onhaalbaar omdat vanuit het bestuurlijke en politieke gremium bezien 'je gaat erover' wel, en 'of niet' niet wordt geaccepteerd. Wanneer belangen van overheden op het spel staan, zullen zij deze verdedigen en uitdragen. Ongeacht de formele positie die de betreffende instantie in het besluitvormingsproces inneemt (of juist niet). Op het gebied van interactie neemt zowel het zoeken naar draagvlak als het strategisch handelen een belangrijke positie in.

Deelvraag 5

Door middel van welke handelingsperspectieven is de beleefde bestuurlijke drukte hanteerbaar te maken?

Vervlechting tussen vraagstukken en overheden heeft een dempende werking op het gebied van het inzetten van de al dan niet beschikbare doorzettingsmacht, maar voorkomt ook escalatie. Bestuurlijke verhoudingen dienen niet 'tot in de eeuwigheid' verpest te worden, omdat dit op tal van dossiers voor vertraging en andere ongewenste effecten kan zorgen. De overgrote meerderheid van de respondenten stelt dat vooral aan de 'voorkant' van het proces overheden en andere belanghebbenden elkaar dienen op te zoeken en met elkaar in overleg te treden om tot een gezamenlijke probleemdefinitie, een gezamenlijk doel en oplossing te komen. Iedere betrokken actor kan vanuit zijn eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de oplossing werken. De respondenten verwijzen naar wat zij zelf 'integrale besluitvorming' noemen. Samen heb je meer middelen, bevoegdheden en kennis tot je beschikking om een vraagstuk tot oplossing te brengen, zo beredeneren respondenten. Daarnaast verwachten respondenten dat betrokkenheid voor 'ownership' zorgt: een verantwoordelijkheidsgevoel waarnaar actoren handelen. Dit betekent dat betrokkenen verantwoordelijkheid dragen en dat zij niet 'te pas en te onpas' tegenmacht kunnen organiseren om het proces te verstoren. Zij maken hier immers zelf deel van uit. De paradox is dat juist het vervlechten en verbinden van belanghebbenden, ook als zij formeel geen bevoegdheden hebben, zorg draagt voor een sneller en evenwichtiger verloop van het beleidvormings- en besluitvormingsproces. Iedereen gaat erover wanneer belangen, direct of indirect, van een overheidsorganisatie, particulier of burger worden getroffen. Dit activeert actoren en bindt actoren rond een vraagstuk.

De kenmerken van het Nederlands binnenlands bestuur en de complexe en vervlechtende eigenschappen die de op te lossen vraagstukken in zich dragen, passen niet bij het ontknopen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Respondenten stellen niet voor niets dat ‘je gaat erover’ wel, en ‘of niet’ bestuurlijk en politiek niet geaccepteerd wordt. Ook constateren respondenten dat actoren moeite hebben om hun formele rol te houden als hun belangen in het geding zijn. De cockpit is reeds in de jaren ‘80 van de vorige eeuw verlaten. Deze metafoor heeft plaatsgemaakt voor het clubhuis. Actoren komen samen als zij belang hebben bij het oplossen van vraagstukken en/of de oplossingsrichting van een vraagstuk. Natuurlijk, besluiten worden nog steeds formeel bekrachtigd door de daartoe bevoegde overheden. De verantwoordelijke overheid is mede hierdoor een speler met aparte bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten opzichte van andere spelers in het netwerk.

Beslissingsbevoegde overheden erkennen dat zij afhankelijk zijn van andere betrokken actoren, zo menen alle respondenten. Respondenten (op een enkeling na) stellen dat overheden zich echter bewust moeten zijn van het feit dat ook actoren, die geen formele positie rond een vraagstuk bekleden, toch invloed zullen uitoefenen op het beleidsvormings- en besluitvormingsproces. In dit licht loont het voeren van overleg en het verbinden van partijen in een vroegtijdig stadium van het proces.

Vooraf respondenten met een managementfunctie en een aantal bestuurders stellen dat de meerwaarde niet alleen in de betrokkenheid van actoren zit, maar ook in de bewustwording van actoren. Er is meer dan de gemeente, regio of provincie. Vraagstukken kunnen om een andere oplossing vragen wanneer er een ander perspectief gehanteerd wordt. Als belangen anders worden gewogen zal dit zijn effect hebben op de oplossingsrichting en het uiteindelijk te nemen besluit. Het is juist dit aspect waar ‘het vervlechten’ van belangen, visies en standpunten zijn meerwaarde bewijst.

7.2 Aanbevelingen

Aan de hand van bovenstaande conclusies kunnen er enkele aanbevelingen gedaan worden.

- Accepteer dat ‘je gaat erover’ in de Nederlandse bestuurscultuur wordt geaccepteerd, ‘of niet’ echter niet. Organisaties zullen hun belangen uitdragen en verdedigen. Het buitensluiten van belanghebbende actoren heeft geen enkele zin. Zij zullen altijd een directe of indirecte ingang in het beleidsvormingsproces en/of het besluitvormingsproces weten te vinden om voor hun belangen op te komen. De georganiseerde tegenmacht kan het proces frustreren.
- Inventariseer, voorafgaande aan het opzetten van nieuw beleid, het aanpassen van beleid en het opzetten van projecten wie, zowel formeel als informeel, als betrokkenen en belanghebbenden aangemerkt kunnen worden. Betrek deze actoren in een vroegtijdig stadium bij het proces. Geef alle betrokkenen ‘ownership’. Niet alleen formeel, maar zorg ervoor dat betrokkenen dit in de praktijk ook zo ervaren. Zij moeten zich verantwoordelijk voelen voor het proces en het (beleids)netwerk.
- Bewustwording van het gehanteerde perspectief van andere betrokken actoren is belangrijk. Stel vooraf alle definities van het op te lossen probleem afzonderlijk op en breng deze bij elkaar. Dit betekent ook dat belanghebbenden al in de beginfase van het opzetten van een project of nieuw beleid transparant dienen te zijn over hun belangen. Zij dienen deze kenbaar te maken. Breng de verschillen, maar zeker ook de overeenkomsten, in kaart. Een beslissing kan met het hanteren van een lokaal perspectief efficiënt en effectief zijn. Diezelfde beslissing kan echter met een regionaal of provinciaal perspectief als inefficiënt of zelfs als contraproductief gezien worden.
- Inventariseer welke taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en middelen de direct en indirect betrokken actoren tot hun beschikking hebben. Maak hier gebruik van. Dit komt de kwaliteit van het beleid en besluit ten goede.

- Formuleer heldere spelregels.
Niet alleen de formeel gezagdragende actoren dienen bij het proces betrokken te worden, ook de informeel betrokkenen en belanghebbenden. De laatste categorie gaat niet overal over. Er zijn immers maar enkele actoren die daadwerkelijk over beslissingsbevoegdheden beschikken. Formuleer in dit kader vooraf helder wat de positie van de betrokken actoren in het netwerk rond het betreffende vraagstuk behelst en wat de wederzijdse verwachtingen betreffen. Houd hierbij sterk rekening met de belangen van actoren.
- Betrokken actoren dienen zich aan hun rol en positie binnen het beleidsnetwerk te conformeren.
Verwachtingen dienen vooraf gekanaliseerd te worden, alsmede de rol en bevoegdheden van betrokken actoren. Van een gemeente mag bijvoorbeeld verwacht worden dat zij specifieke (plaatselijke) kennis aandragen. Van haar mag echter niet verwacht worden dat bijvoorbeeld het college van burgemeester & wethouders een vetoppositie inneemt in de besluitvorming rond een project dat wordt uitgevoerd op regionale of provinciale schaal. De gemeente mag bij informele, indirecte betrokkenheid van 'het beleidsnetwerk' verwachten dat hun belangen worden gehoord. Immers, het zoeken naar aanvaardbare oplossingen is in ieders belang. De zoektocht naar consensus dient een belangrijke rol te hebben.
- Doorzettingsmacht moet niet langer als 'paardenmiddel', maar als een bruikbaar middel gezien worden.
In dit kader dient 'de stok achter de deur', ofwel doorzettingsmacht, niet langer als paardenmiddel gezien te worden. Wanneer het gebruik van deze bevoegdheden het initiatief is van één actor, zal het inzetten hiervan de bestuurlijke verhoudingen en het beleidsproces ernstig kunnen verstoren. Deze bevoegdheden kunnen echter wel degelijk in het belang van het netwerk worden ingezet. De belangrijke en beslissingsbevoegde actoren binnen een netwerk kunnen op deze manier toch gezamenlijk besluiten doorzettingsmacht jegens een andere actor in te zetten. Het in gezamenlijkheid geformuleerde algemeen belang dient hier als uitgangspunt, niet de belangen van de organisatie die over de doorzettingsmacht beschikt. Dit betekent dat 'de stok' aanwezig dient te zijn. Alleen al de aanwezigheid zorgt voor voortgang en heeft een dempende werking op conflictsituaties en escalaties.
- De provincie moet bij bredere vraagstukken faciliterend te werk gaan.
De ruimtelijke bevoegdheden van de provincie kunnen zorg dragen voor een snellere afstemming en verwezenlijking van beleid en projecten. Zo is StedenbaanPlus erg gebaat bij het feit dat de provincie in de structuurvisie het binnenstedelijk bouwen heeft opgenomen. Dit voorkomt 'free-riders-gedrag'. Bovendien kan de provincie bij vraagstukken die betrekking hebben op de twee plusregio's als facilitator optreden. Het kan voor betrokkenen daarom waardevol zijn dat de provincie deelneemt aan overlegstructuren, ook als zij hier strikt genomen geen directe positie in bekleedt.
- Het opzetten van samenwerkingsverbanden dient weloverwogen te worden. Het clubhuis staat te vol met tafels waardoor de voortgang bemoeilijkt wordt. Probeer belangen via reguliere kanalen of instituties te kanaliseren. Kijk waar 'tafels' samengevoegd kunnen worden. Tegelijkertijd dient het belang van deze tafels niet te worden onderschat. Zij creëren speelruimte door de neutrale setting waarin zij staan en dragen bij aan het creëren van duurzame relaties tussen actoren.

7.3 Intermezzo: de illusie als oplossing

In het inleidende hoofdstuk één is reeds aangegeven dat er in de afgelopen vier decennia vele pogingen zijn ondernomen om bestuurlijke drukte te duiden en hier een oplossing voor te vinden. Dit summiere overzicht bevat slechts een schets van de pogingen op rijksniveau. Vanuit alle bestuurslagen bezien, zal het aantal pogingen ontelbaar zijn. Opvallend is ook de wederkerigheid van de problematiek. Uit de analyse is bovendien gebleken dat de empirie zich niet in één model laat vangen. Kenmerken van beide modellen zijn relevant. Vanuit dit licht bezien is de vraag of er eigenlijk wel een oplossing voor bestuurlijke drukte bestaat, gerechtvaardigd. In de volgende alinea's wordt betoogd dat het verlangen naar het oplossen van bestuurlijke drukte slechts op een illusie berust.

7.3.1 Bestuurlijke drukte hoort bij Thorbecke

Bestuurlijke drukte is inherent aan het Nederlandse bestuursontwerp. Het huis van Thorbecke bestaat uit drie verdiepingen. Hoewel de metafoor van een huis veruit de meest gebruikte is, zag Thorbecke zelf zijn bestuursontwerp als een lichaam, een organisme. In een parlementaire redevoering (anno 1864) betoogt hij: *“Mijns inziens is de Staat, indien men een dergelijke vergelijking gebruiken mag, niet te vergelijken met eene machine maar met een levend organisme”* (Toonen, 1987: 52). Deze metafoor doet meer recht aan zijn visie, dat het geheel meer is dan het som der delen (Fransen & Berkhout, 2010: 242). De gedeelde verantwoordelijkheid van de organen die Thorbecke in zijn bestuursontwerp heeft ingesloten, maakt dat geen der delen in staat is eigenmachtig de absolute macht naar zich toe te trekken. Dit betekent dat de verschillende organen van elkaar afhankelijk zijn om het lichaam als geheel te doen functioneren. *“De manier waarop hun bevoegdheden en taken zijn vastgelegd noopt hen ertoe hun handelen met dat van anderen af te stemmen”* (Hupe, 2007: 164). Hupe (2007) concludeert dan ook dat bestuurlijke drukte onvermijdelijk is. De gegeven bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen (lees: organen) dwingt hen tot interactie. De interactie tussen de verschillende bestuurslagen neemt duurzame patronen aan, aangeduid als interbestuurlijke verhoudingen (ibidem: 167). Dit is logisch, omdat het lichaam door de gedeelde verantwoordelijkheden niet kan functioneren zonder interactie en overeenstemming tussen de verschillende organen.

7.3.2 Herontwerpen? Het blijft druk in een complexe (netwerk)samenleving

Een gehele (of gedeeltelijke) aanpassing van het bestuursontwerp zou de oplossing voor het bovenstaande probleem kunnen zijn. Remkes betoogt in 2006 als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de overheid op een dusdanige wijze georganiseerd moet worden zodat er per onderwerp maar één bestuurslaag verantwoording draagt. De oplossing is dus het helder verdelen van bevoegdheden en het afbakenen van verantwoordelijkheid. Remkes pleit voor rationalisering. Het moge duidelijk zijn dat hier als uitgangspunt een democratisch stelsel gewenst blijft. Een ultieme aanpassing van het bestuursontwerp zal in het licht van bestuurlijke drukte een autocratie of oligarchie zijn. In Dubai luidt het credo ‘vandaag tekenen, morgen bouwen’ (RTL Z, 30 december 2005). Remkes spreekt dus over ‘democratische rationalisering’ (Hupe, 2007: 174).

De term democratische rationalisering geeft aan dat de oplossing, zoals Remkes die aandraagt, geen structurele oplossing voor bestuurlijke drukte zal zijn. Rationalisering zal veelal leiden tot centralisering waarbij democratisering tot decentralisatie zal leiden. Kortom; rationalisering zal afbreuk doen aan het democratisch gehalte, omdat dit afbreuk doet aan doelmatig functioneren en slagvaardig handelen (Toonen, 1987: 112). Zelfs wanneer wel gekozen wordt voor decentralisatie door functionele organisaties, zoals in de afgelopen jaren is gebeurd (vooral op regioniveau), zal dit niet bijdragen aan de door Remkes gewenste oplossingsrichting. De belangenbehartiging zal zich (gedeeltelijk) verplaatsen van het algemene naar het functionele niveau. De onoverzichtelijkheid van het openbaar bestuur zal verslechteren doordat door alle bestuurslagen functionele organisaties worden opgezet (ibidem, 123). Bestuurlijke drukte wordt in de beleidspraktijk vooral ervaren als een coördinatieprobleem en een spel van (organisatorische) belangen. Dit in het achterhoofd houdend moge het resultaat van de oplossingsrichting, zoals door Remkes voorgesteld, duidelijk zijn. Daarnaast dient men notie te nemen van het feit dat een optimale schaal voor een bestuurslaag niet bestaat (o.a. Toonen, 1984: 114; Toonen, 1990b: 457; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006: 17).

Om bovenstaande kracht bij te zetten is het van belang notie te nemen van de complexiteit van de hedendaagse samenleving. Het resultaat is dat de maatschappelijke vraagstukken, waar het ‘openbaar bestuur’ een oplossing voor dient te vinden, steeds complexer worden. Onze hedendaagse samenleving heeft zich ontwikkeld tot een netwerksamenleving. Nederland was ten tijde van de verzuiling zorgvuldig opgedeeld in pilaren waarbij de (politieke) elite het verbindende dak vormde. Onze samenleving is mede door globalisering en individualisering omgevormd tot een diffuus netwerk van partijen. Deze partijen zijn elk van elkaar afhankelijk om het door hun

gewenste doel te realiseren (Koppenjan & Klijn, 2004: 47, 57-59). In dit licht is enige vorm van bestuurlijke drukte een gegeven en zal de visie van Remkes geen soelaas bieden. Castells ziet bestuurlijke drukte dan ook als resultaat van de hedendaagse netwerksamenleving.

“De schakels in de keten vullen elkaar aan, besteden werk aan elkaar uit en nemen als het moet weer snel afscheid van elkaar. Er is sprake van desintegratie van organisaties in flexibele netwerken van klein, verspreide eenheden: individuen, bedrijven en bedrijfjes die veranderlijk zijn en zich kunnen aanpassen aan gewijzigde omstandigheden. Zo’n netwerk kan efficiënter werken dan één grote onderneming” (Teisman: 2007, 39).

7.3.3 Bestuurlijke rust

In de voorgaande twee alinea’s is betoogd dat bestuurlijke drukte een fenomeen is dat lijkt ingebakken in het bestuursontwerp van Thorbecke. De verdeling van macht, functies en verantwoordelijkheden noopt ieder orgaan tot samenwerking. Daarnaast blijkt een herontwerp dat gebaseerd is op een democratisch stelsel niet mogelijk. Hier kan de beroemde quote uit de toespraak op 11 november 1947 in het Lagerhuis van Sir Winston Churchill (1874-1965) worden aangehaald: *“It has been said that democracy is the worst form of government except all the others that have been tried”*. Daarnaast dragen de kenmerken van de hedendaagse netwerksamenleving bij aan bestuurlijke drukte.

Deze twee zienswijzen bieden een valide verklaring voor het feit dat, ondanks ontelbare pogingen in de afgelopen veertig jaar, nauwelijks resultaat is geboekt en bestuurlijke drukte steeds in meer of mindere mate deel uit maakt van de politieke agenda.

Tot slot rest hier nog een even ‘simpele’, praktische als voor de hand liggende optie: het verminderen van het aantal bestuurders. Van der Horst houdt in zijn boek ‘Bestuurlijke Spaghetti’ (2006) een vurig betoog voor het terugdringen van het aantal bestuurders. In de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur is deze kwantitatieve benadering onder andere terug te vinden in ‘je gaat erover of niet’. Daarin wordt getracht het aantal overlegstructuren en het aantal actoren te verminderen. Deze aanpak past netjes in het kader van het concentreren op hoofdtaken. Juist nu de overheidsfinanciën onder druk staan, wint dit denkkader aan populariteit (zie bijvoorbeeld het regeerakkoord VVD-CDA, 2010; Hoofdlijnenakkoord provincie Zuid-Holland, 2011; Rob, 2011 en Commissie De Grave, 2005).

De ‘wet’ van de bestuurlijke drukte maakt een scherpe kanttekening bij deze oplossing. De ‘wet’ van de bestuurlijke drukte betoogt namelijk dat het probleem niet ligt in de aantallen, maar in de geleverde bestuurlijke inspanning. De ‘wet’ stelt dat, wanneer bestuurders signaleren dat het gewenste resultaat niet wordt bereikt, zij hun bestuurlijke inspanningen en coördinatie vergroten. Het probleem ligt echter niet bij het gebrek aan bestuurlijke inspanning. Meer bestuurlijke inspanning zal leiden tot meer drukte, maar niet tot een (zichtbaar) beter resultaat. Sterker nog, de ‘wet’ op de bestuurlijke drukte stelt dat het resultaat negatief wordt beïnvloed, hetgeen leidt tot nog meer bestuurlijke inspanningen. Zie hier de vicieuze cirkel van bestuurlijke drukte (De Leeuw, 2001: 14). De heer Wolthuis betoogt dat, wanneer er minder bestuurders zijn, er wel minder kans is op bestuurlijke drukte, maar dat andere factoren veel bepalender zijn voor het ontstaan van bestuurlijke drukte (Wolthuis, 2007: 1).

Het laatste punt wordt nog eens versterkt wanneer er gekeken wordt naar het daadwerkelijke aantal bestuurders. De discussie over het aantal bestuurders loopt al tientallen jaren. Feit is dat het aantal bestuurders daalt. Bestuurlijke drukte manifesteert zich in een rustiger wordend speelveld. Waren er in 2000 nog 76 gedeputeerden, nu zijn dat er 66. In de jaren ‘50 waren er 1.000 burgemeesters, nu zijn dat er nog 369. Waren er in 1998 nog 1.726 wethouders en 10.395 raadsleden, nu zijn dat er respectievelijk 1.521 en 9.538. Er is dus sprake van een structurele afname van bestuurders, zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat door de invoering van het dualistisch

stelsel er 1.500 politici bijkwamen (het college van burgemeester & wethouders maakt in dit stelsel geen deel meer uit van de gemeenteraad. Hun posities zijn echter ingenomen door raadsleden) (Teisman, 2007: 37-38; Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2009 & 2010). Fransen en Berkhout (2010: 245) concluderen dan ook dat *“[a]ls ergens het theorema van Thomas – if men define situations as real, they are real in their consequences – van toepassing is binnen het Nederlands openbaar bestuur, dan geldt dat wel voor het breed beleefde probleem van bestuurlijke drukte”*.

7.4 Reflectie

Dit onderzoek heeft, vanuit een sociaal constructivistisch oogpunt, de beleefde bestuurlijke drukte inzake de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland inzichtelijk gemaakt. Hier is duiding aan gegeven door gebruik te maken van twee contrasterende modellen: het instrumenteel-rationele model en het organisch-politieke model.

Het sociaal constructivistisch karakter van dit onderzoek draagt bij aan het inzichtelijk maken van de percepties rondom bestuurlijke drukte. Het nadeel van deze onderzoeksmethode is echter te vinden in de verklarende aard voor de gevonden kenmerken van de empirie. Enige suggesties kunnen aan de hand van de twee modellen wel worden gedaan. Echter, waar precies de (ideale) balans tussen de twee modellen en/of waar een omslagpunt ligt, is niet inzichtelijk te maken. Dit komt doordat dit onderzoek sterk normatief geladen is. Bestuurlijke drukte is een fenomeen dat respondenten in de beleidspraktijk verschillend zien, ervaren en waarderen.

Het hanteren van twee contrasterende modellen heeft als voordeel dat er, vanuit een sociaal constructivistisch oogpunt, in grote lijnen een duidelijk beeld van de empirie ontstaat. De toepassing van deze twee contrasterende modellen laat zien dat er in de praktijk sprake is van een mix van beide modellen. De twee modellen staan daarom niet eenduidig voor het probleem of oplossing, maar geven het spectrum weer waarbinnen de respondenten problemen en oplossingen hebben gedefinieerd. Opvallend is dat bestuurlijke drukte grotendeels als coördinatieprobleem gedefinieerd en beleefd wordt, een kenmerk van het rationeel-instrumenteel model, terwijl oplossingen vooral gezocht worden in kenmerken die behoren tot het organisch-politieke model. Wanneer de grote lijnen van de twee contrasterende modellen gehanteerd worden, ontstaat er wel een beeld op hoofdlijnen. De beperkte omvang van dit onderzoek draagt hier aan bij. Een grotere dataset stelt de onderzoeker in staat om gedetailleerder te kijken naar de perceptie van het probleem en de oplossing. Bovendien kan er dan een vergelijkend onderzoek tussen verschillende provincies en landsdelen worden uitgevoerd. Ook zou er een vergelijking tussen verschillende beleidsvelden met verschillende kenmerken kunnen plaatsvinden. Hier ligt de meerwaarde voor een vervolgonderzoek dat tevens een sociaal constructivistische onderzoeksmethode kan hanteren.

Tot slot heeft dit onderzoek door middel van de twee contrasterende modellen handvatten gegeven aan het fenomeen ‘bestuurlijke drukte’. Om de bevindingen in enige mate generaliseerbaar te maken zou vervolgonderzoek zich moeten richten op de formele organisatiekenmerken en overlegstructuren. Op deze manier kunnen de percepties van respondenten worden vergeleken met deze organisatorische kenmerken en structuren. Dit soort onderzoek moet zich richten op vragen als: ‘welke overlegstructuren zijn er en hoe verhouden zij zich tot elkaar?’, ‘wie participeert waar?’, ‘welke inbreng van middelen en bevoegdheden hebben actoren in deze overleggen en hoe worden deze gebruikt?’, ‘wat is de werklust van deze overleggen?’, ‘welke resultaten boeken samenwerkingsverbanden?’, ‘wat zijn de (conflicterende) belangen en hoe wordt hier mee omgegaan?’ et cetera. Zo wordt er een koppeling gemaakt tussen de percepties van direct betrokkenen en de formele structuur waarin zij werkzaam zijn. Het fenomeen ‘bestuurlijke drukte’ wordt op deze wijze, zowel op sociaal constructivistische manier (interpretatief) als op een empirisch-analytische manier, onderzocht. Dit onderzoek heeft hiervoor de eerste aanzet gegeven.

Referenties

Literatuurlijst

- Baarda, D.B. & Goed, de M.P.M. (2001). *Methoden en technieken – Basisboek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen, Stenfert Kroese.
- Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging – Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, LEMMA.
- Berenschot. (2008). Verkenning Randstedelijke OV-autoriteit – Probleemanalyse.
[<http://www.stadsregioamsterdam.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/111983/rapportberenschotprobleemanalyse.pdf>]. 10 februari 2012.
- Berg, E.L. (1975). *Decentralisatie in drievoud*. 's-Gravenhage, Uitgeverij Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Berkhout, D.M. (1996). *Mesobestuur in Nederland: De geïnstitutionaliseerde onderuitputting van een bestuurslaag*. In: Dam, van M.J.E.M., Berveling, J., Neelen, G.H.J.M. & Wille, A. (red). (1996). *Het Onzichtbare Bestuur: Over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken*. Delft, Eburon. 21-40.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar Bestuur - beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Caluwé, de L. & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen – Een handboek voor de veranderkundige*. Deventer, Kluwer.
- Commissie De Grave (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie). (2005). *Je gaat erover of niet*.
- Commissie Geelhoed (ad-hoc adviescommissie Regionaal bestuur in Nederland). (2002). *Op schaal gewogen – Regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*.
[<http://www.deltametropool.nl/v1/downloadables/overig/SER%20advies%20middenbestuur.pdf>]. 10 augustus 2012.
- Commissie Kok (Commissie Versterking Randstad). (2007). *Advies Commissie Versterking Randstad*. Zoetermeer, FWA.
- Commissie toekomst stadsregionale samenwerking. 2009. *De stille kracht – Over de Noodzaak van stadsregio's*.
[http://stadsregios.nl/sites/stadsregios.nl/files/files/gemsamenwDe_stille_kracht_Nijpels.pdf]. 8 augustus 2012.
- Derksen, W. en Schaap, L. (2007). *Lokaal bestuur*. 's-Gravenhage, Reed Business.
- Franssen, J. & Berkhout, D.M. (2010). *Naar een onderhoudsrecept voor het huis van Thorbecke*. In: *Liberaal Reveil*, 51(4), 242-248.
- Gemeente Rotterdam. (2012). *Stand van zaken Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam Den Haag*, 24 januari.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft, Eburon.
- Heer, de J.M., Berendse, M., Duijnhoven, H. & Merkus, S. (2010). *Besturen onder druk*. Amsterdam, Rozenberg Publishers.

- Herweijer, M. (2001). De relaties tussen rijk, provincies en gemeenten. [<http://www.stibabo.nl/provinciaal/rijk-provincies-gemeenten.pdf>]. 9 juni 2011.
- Heuvelhof, ten E.F. (2008). *Het RandstadRail-project: Lightrail, Zwarte Opgave – Onafhankelijk Onderzoek RandstadRail Haagse Deel*.
- Horst, van der M. (2006). *Bestuurlijke Spaghetti*. Amsterdam, Lenthe Publishers.
- Hupe, P.L. & Hill, M.J. (2004). *Het meerlagenvraagstuk in het onderzoek naar beleidsprocessen*. In: *Beleidswetenschap*, 18(1), 62-85.
- Hupe, P.L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek – Over de grondslagen van beleid*. Assen, Koninklijke Van Gorcum.
- Koninklijk Nederlands Vervoer. (2011). Overzicht van openbaarvervoerconcessies in Nederland, uitgifte 2011. Den Haag. [http://www.sktb.nl/multimedia/documents/concessies_openbaar_vervoer_in_nederland_2011.pdf]. 7 februari 2012.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks – a network approach to problem solving and decision making*. London, Routledge.
- Leeuw, de A.C.J. (2001). *De wet van de bestuurlijke drukte*. Assen, Koninklijke Van Gorcum.
- Meurs, H.J., Groenendijk, J.M., de Heer, J.M., Pieper, R.I. en Rosbergen, E. (2005). *Evaluatie Wp2000 – Eindrapport functionele en doelmatigheidstoets*. Amersfoort, TwijnstraGudde & MuConsult.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2006). *De toekomst van het decentraal bestuur, het decentrale bestuur van de toekomst: Een verkenning van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Zoetermeer, FWA.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Programma Krachtig Bestuur - Vermindering bestuurlijke drukte*. [<http://www.Rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/11/11/brief-aan-de-tweede-kamer-over-verminderen-bestuurlijke-drukke/bzk218143.pdf>]. 6 mei 2011.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Plussen en minnen – Evaluatie van de Wgr-plus*. [<http://www.Rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/08/18/rapport-plussen-en-minnen-evaluatie-van-de-wgr-plus.html>]. 6 februari 2012.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Staat van het bestuur 2010*. [<http://www.Rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/03/staat-van-het-bestuur-2010/staat-van-het-bestuur-2010-def.pdf>]. 3 mei 2011.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2011). *Programma vernieuwing Rijksdienst – geschiedenis*. [<http://www.vernieuwingrijksdienst.nl/organisatie/geschiedenis>]. 6 april 2011.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2011). *Over Sneller & Beter*. [<http://www.snellerenbeter.nl/over-sneller-beter/>]. 7 juni 2011.

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012a). *Aanbesteding stads- en streekvervoer*.
[<http://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/stadsvervoer-en-streekvervoer/aanbesteding-stads-en-streekvervoer>]. 7 februari 2012.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012b). *Randstad Urgent*.
[<http://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/randstad/randstad-urgent>]. 10 februari 2012.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization – Updated Edition of the International Bestseller*. Thousand Oaks, Saga Publication.
- Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R. & Tuurenhout, M.E. (2005). *De bestuurlijke kaart van Nederland – Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Bussum, uitgeverij Coutinho.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. (2007). *Territorial Reviews – Randstad Holland, Netherlands*. Parijs, OECD Publications.
- OV-Bureau Randstad. (2009). *OV-Bureau Randstad richt zich op versterking, samenhang en samenwerking in het openbaar vervoer*.
[<http://ov-bureaurandstad.nl/>]. 10 februari 2012.
- OV-Magazine. (2012). Nieuwe vervoersautoriteit in Rotterdam-Haaglanden, 2 februari.
[<http://www.ovmagazine.nl/nieuws/nieuwe-vervoersautoriteit-in-rotterdamhaaglanden>]. 9 februari 2012.
- OV in Nederland. Wiki – Overzicht van concessies, Overzicht per OV-autoriteit.
[http://wiki.ovinederland.nl/wiki/Overzicht_van_concessies]. 6 februari 2012.
- Provincie Zuid-Holland. (2008). *Programma Provincie Nieuwe Stijl (2008-2011) – Een krachtig en slagvaardig Zuid-Holland*.
- Provincie Zuid-Holland. (2010). *Richtlijn bestuurlijke drukte – ‘Handvat voor het deelnemen aan overleggen’*.
- Provincie Zuid-Holland. (2011a). *Terug- en vooruitblik Programma Provincie Nieuwe Stijl*.
- Provincie Zuid-Holland. (2011b). *Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte – Hoofdlijnenakkoord 2011-2015*.
- Provincie Zuid-Holland. (2012). *Aangepaste plannen RijnGouwelijn*.
[<http://www.rijngouwelijk.nl/index.php?pageld=1>]. 7 februari 2012.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob). (2010). Het einde van het blauwdruk-denken – Naar een nieuwe inrichting van het openbaar bestuur.
[www.rfv.nl/GetFile.aspx?id=975]. 2 november 2011.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob). (2011). *Briefadvies twee bestuurslagen principe*.
[<http://www.rfv.nl/GetFile.aspx?id=1041>]. 6 mei 2011.
- Randstad Urgent. (2008a). *Verkenning ov autoriteit voor de Randstad – Nieuwsflits project 1B: verkenning ov autoriteit mei 2008 nummer 6*.
- Randstad Urgent. (2008b). *Verkenning ov autoriteit voor de Randstad – Nieuwsflits project 1B: verkenning ov autoriteit maart 2008 nummer 5*.

- Regeerakkoord VVD-CDA. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*.
[<http://www.Rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda/regeerakkoord-vvd-cda.pdf>]. 26 april 2011.
- Regionale Samenwerking Amsterdam. (2005). Slagvaardig bestuur voor Randstad Holland noodzakelijk.
[<http://www.regionalesamenwerking.amsterdam.nl/live/index.jsp?nav=310&loc=17691&det=22888>]. 7 februari 2012.
- Rijksoverheid. (2011). *Randstad Urgent*.
[<http://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/randstad/randstad-urgent>]. 7 juni 2011.
- Robson, C. (2002). *Real World Research - A resource for social scientists and practitioner-researchers*. Second edition. Oxford, Blackwell Publishers.
- Ruiter, D.W.P. (1976). *Gewest en territoriale decentralisatie*. Alphen aan den Rijn, Samson.
- Sharpe, L.J. (eds). (1993). *The rise of meso government in Europe*. London, SAGE Publications.
- Sociaal Cultureel Planbureau (CPB). (2011). Continu Onderzoek Burgerperspectieven – Kwartaalbericht 2011 / 1.
[<http://scp.nl/dsresource?objectid=28081&type=org>]. 6 april 2011.
- Sociaal Economische Raad. (2006). *Commissie Ruimtelijke Inrichting en Bereikbaarheid – Brief over toekomst van het middenbestuur*, 20 oktober 2006.
[http://www.ser.nl/~media/DB_Advies/2000_2009/2006/20061020.ashx]. 13 augustus 2012.
- Soeterbroek, F. (2004). 'Go with the flow': meebewegen, overleven en sturen bij bestuurlijke drukte. In: *Bestuurswetenschappen*, 58(2), 118-135.
- StedenbaanPlus. (2012). *StedenbaanPlus*.
[<http://www.stedenbaanplus.nl/content/stedenbaanplus>]. 7 augustus 2012.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming – Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. (2^e herz. dr.). Rotterdam, VUGA Uitgeverij BV.
- Teisman, G.R. (2007). *Tussen eenheid en eendracht - Regionale Bestuurskracht door netwerkvorming*. In: *Bestuurskunde*, 16(2), 34-39.
- Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum, uitgeverij Coutinho.
- Toonen, Th. A.J. (1984). *Bestuurspolitieke aspecten van decentralisatie*. In: Oosting, M. (red). (1984). *Aspecten van decentralisatie*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij. (109-128).
- Toonen, Th. A.J. (1987). *Denken over Binnenlands Bestuur – Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*. 's-Gravenhage, VUGA Uitgeverij BV.
- Toonen, Th. A.J. (1990a). *Internationalisering en het openbaar bestuur als institutioneel ensemble: naar een zelfbestuurskunde*. 's-Gravenhage, Vuga Uitgeverij BV.
- Toonen, Th. A.J. (1990b). *Het spaken van het nieuwe wiel in de regio: Enkele theoretische kanttekeningen bij de hedendaagse agglomeratieproblematiek*. In: *Bestuurswetenschappen*, 44(7), 453-468.

- Toonen, Th. A.J. (1990c). *The unitary state as a system of co-governance: the case of the Netherlands*. In: *Public Administration*, 68(3), 281-296.
- Toonen, Th. A.J., Raadschelders, J.C.N. & Hendriks, F. (1992). *Meso-Bestuur in Europees perspectief – De Randstadprovincies uit de pas?*. Leiden, Vakgroep Bestuurskunde Rijksuniversiteit Leiden.
- Vereniging Deltametropool. (2006). *Holland Centraal*. Delft, Drukkerij Modern.
[<http://www.deltametropool.nl/v1/pages/nieuws/hollandcentraal.php>]. 6 februari 2012.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2009). *Persoonlijke gegevens wethouders*.
[http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Persoonlijke_gegevens_wethouders_2009.pdf]. 15 april 2011.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2010). *Persoonlijke gegevens raadsleden*.
[http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/20100923_Persoonlijke_gegevens_raadsleden2010_kw.pdf]. 15 april 2011.
- Wolthuis, J.A. (2007). *Van Mercedessen en Spaghetti: het verhaal over bestuurlijke drukte*.
[www.nicis.nl/dsresource?objectid=189228]. 26 april 2011.

Nieuwsberichten en achtergrondartikelen

- NRC.nl. (2011). *Schultz van Haegen wil aanbestedingen ov niet langer uitstellen*, 28 november.
[<http://www.nrc.nl/nieuws/2011/11/28/schultz-van-haegen-wil-aanbesteding-ov-niet-langer-uitstellen/>]. 7 februari 2012.
- RTL Z. (2005). *Reportage: Booming Dubai*, 30 september.
[http://www.rtl.nl/components/financien/rtlz/miMedia/2005/week52/vrijdag_dubai1.avi_plain.xml]. 6 mei 2011.

Figuren

- Voorblad Punt.nl. (2007). *Valentijnsdagsymbolen – de liefdesknoop*, 13 februari 2007.
[<http://cadeaushop.punt.nl/upload/knoop.jpg>]. 10 augustus 2012.
- Vervolgpagina Erasmus Universiteit Rotterdam. (2012). *Huisstijlelementen – downloaden van het logo*.
[http://www.eur.nl/fileadmin/ASSETS/ieb/logo_s/EURlogo_3165.jpg]. 10 augustus 2012.
- Figuur 2. Munnik, L. (2001). *Fig. 4. Het realistische beeld: De Wet van de Bestuurlijke Drukke*. In: Leeuw, de A.C.J. (2001). *De wet van de bestuurlijke drukte*. Assen, Koninklijke Van Gorcum.
- Figuur 4 Provincie Zuid-Holland. (2011c). *Visie op Zuid-Holland, geconsolideerde versie*, 23 februari 2011.
[http://ro.zuid-holland.nl/Structuurvisie/geconsolideerde_versie/20110223/b_NL.IMRO.9928.DOSx2007x0002943SV-GC01_Hoofdstuk0103.html]. 10 augustus 2012.
- Figuur 5 Roelof88. (2012). *Concessiegebieden in het Nederlandse openbaar vervoer (kaart)*.
[http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/1b/Concessiegebieden_in_het_Nederlandse_openbaar_vervoer_%28kaart%29.png]. 10 Augustus 2012.
- Sebas007. (2009). *Ov-autoriteiten 2009*, 25 februari 2009.
[<http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ov-autoriteiten2009.jpg>]. 10 augustus 2012.

Figuur 6 Munnik, L. (2001). *Fig. 4. Het realistische beeld: De Wet van de Bestuurlijke Drukke*. In: Leeuw, de A.C.J. (2001). *De wet van de bestuurlijke drukke*. Assen, Koninklijke Van Gorcum.

Respondentenlijst

Dhr. J.J.A. Haubrich (Joost)

Functie: Senior beleidsadviseur
Organisatie: Provincie Zuid-Holland
Directie: Ruimte en Mobiliteit
Afdeling: Mobiliteit en Milieu
Bureau: Verkeer, Beleid en Strategie

Dhr. R.T. Liemburg (Reinout)

Functie: Senior beleidsmedewerker
Organisatie: Provincie Zuid-Holland
Directie: Ruimte en Mobiliteit
Afdeling: Mobiliteit en Milieu
Bureau: Verkeer, Beleid en Strategie

Functie 2: Projectleider Netwerk en Ontwikkeling StedenbaanPlus
Organisatie 2: Programmabureau StedenbaanPlus

Dhr. J.M. Witte (Joost)

Functie: Senior beleidsmedewerker
Organisatie: Stadsregio Rotterdam
Directie: Bereikbaarheid en Mobiliteit
Bureau: Verkeer en Vervoer
Afdeling: Openbaar Vervoer

Dhr. A.F.M. Hilhorst (Ton)

Functie: Afdelingshoofd
Organisatie: Stadsgebied Haaglanden
Sector: Verkeer en Vervoer
Afdeling: Openbaar Vervoer

Dhr. F.C.A. van der Knaap (Frank)

Functie: Projectleider Vervoersautoriteit Metropoolregio Rotterdam-Den Haag
Organisatie: Stadsgebied Haaglanden
Stadsregio Rotterdam
Gemeente Den Haag
Gemeente Rotterdam

Dhr. P. Uijtdewilligen (Pim)

Functie: Beleidsadviseur
Organisatie: Stadsregio Rotterdam
Directie : Bereikbaarheid en Mobiliteit
Afdeling: Openbaar Vervoer

Dhr. H.R. Koster (Harold)

Functie: Bureauhoofd
Organisatie: Provincie Zuid-Holland
Directie : Directie Ruimte en Mobiliteit
Afdeling: Mobiliteit en Milieu
Bureau: Beleid en Strategie

Dhr. S.J.M. Bosman (Sjoerd)

Functie: Directeur (a.i.)
Organisatie: Stadsregio Rotterdam
Directie: Bereikbaarheid en Mobiliteit

Dhr. A. Veldhof. (Alex)

Functie: Afdelingshoofd
Organisatie: Provincie Zuid-Holland
Directie : Ruimte en Mobiliteit
Afdeling: Ruimte, Wonen en Bodem

Dhr. L. Lacroix (Lodewijk)

Functie: sr. Project-/Procesmanager Haaglanden &
oud-Programmadirecteur Stedenbaan
Organisatie: Stadsgewest Haaglanden
Directie: Staf / Algemene Zaken

Dhr. E.L.P.G. Bavelaar (Eric)

Functie: Afdelingshoofd
Organisatie: Stadsregio Rotterdam
Directie : Bereikbaarheid en Mobiliteit
Afdeling: Openbaar Vervoer

Mevr. M.C. Jansen (Marith)

Functie: Secretaris-Algemeen Directeur
Organisatie: Stadsregio Rotterdam
Directie: Directie

Dhr. H.C. Jacobs (Bert)

Functie: Afdelingshoofd
Organisatie: Provincie Zuid-Holland
Directie : Ruimte en Mobiliteit
Afdeling: Mobiliteit en Milieu

Dhr. R. Koo (Randy)

Functie: Beleidsmedewerker
Organisatie: Stadsgewest Haaglanden
Sector: Verkeer en Vervoer
Afdeling: Openbaar Vervoer

Dhr. P. Gerretsen (Paul)

Functie: Agent
Organisatie: Vereniging Deltametropool

Dhr. W.J. Benschop (Willem)

Functie: Sectorhoofd
Organisatie: Stadsgewest Haaglanden
Sector: Verkeer en Vervoer

Functie 2: Directeur
Organisatie 2: OV-Bureau Randstad

Mevr. J.N. Baljeu (Jeannette)

Functie: Wethouder
Organisatie: Gemeente Rotterdam
Portefeuille: Haven, Verkeer en Regionale Economie
Partij: VVD

Functie 2: Portefeuillehouder Verkeer en Vervoer
Organisatie 2: Stadsregio Rotterdam

Dhr. P.W.M. Smit (Peter)

Functie: Wethouder
Organisatie: Gemeente Den Haag
Portefeuille: Verkeer, Binckhorst en Vlietzone
Partij: VVD

Functie 2: Portefeuillehouder Verkeer en Vervoer
Organisatie 2: Stadsgewest Haaglanden

Mevr. I.G.M. de Bondt (Ingrid)

Functie: Gedeputeerde
Organisatie: Provincie Zuid-Holland
Portefeuille: Verkeer en Vervoer, Luchtvaart en Grondzaken
Partij: VVD

Bijlage I Interviewprotocol

Datum:
Tijd:
Locatie:

Respondent:

Naam
Functie
Organisatie
Directie
Afdeling
Bureau

Organisatie 2
Functie 2

of Politieke partij
Portefeuille(s)

Contact:

E-mailadres
Telefoonnummer

Interviewer: Wouter Dekker.
Student Erasmus Universiteit Rotterdam, master Beleid & Politiek.

Doel: Informatie vergaren omtrent de beleving van bestuurlijke drukte inzake de organisatie en regie van het openbaar vervoer in de provincie Zuid-Holland. Hoe wordt bestuurlijke drukte beleefd? Wat zijn de oorzaken en gevolgen van bestuurlijke drukte en hoe zou hier het best mee kunnen worden omgegaan.

Informatie: Het afgenomen interview zal verwerkt worden in een interviewtranscript of interviewverslag. Deze zal ter goedkeuring aan de respondent worden toegezonden. De respondent mag dit verslag op feitelijkheden wijzigen. Alleen de eerste lezer, tweede lezer en de examencommissie van de Erasmus Universiteit Rotterdam hebben inzage in het interviewtranscript of -verslag.

Bandopname: Het interview zal op band worden opgenomen, tenzij de respondent hier bezwaren tegen heeft.

Resultaten: De verkregen informatie zal worden verwerkt in een onderzoeksverslag. Dit verslag aan de provincie Zuid-Holland worden aangeboden en zal gepubliceerd worden in de scriptie database van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Indien gewenst kan een kopie van het verslag worden toegezonden.

Bron: Respondent zal bij name in het onderzoeksverslag genoemd worden, tenzij de respondent hier bezwaren tegen heeft.

Gesprekspuntenlijst¹

1. Introductie

- a. Voorstellen
- b. Doelstelling interview
- c. Doorlopen protocol

2. Rol [organisatie waar respondent werkzaam is] bij organiseren en regisseren openbaar vervoer

3. Beleidsvorming

- a. Hoe laat het beleidsvormingstraject zich kenmerken?

4. Besluitvorming

- a. Helder traject? Politiek beladen onderwerpen? 'Obstructies'? Beleidsinhoudelijke component versus politieke component.
- b. Is een besluit een besluit?

5. Samenwerking met andere partijen (o.a. de twee andere bestuurlijke entiteiten waarbij de respondent niet werkzaam is)

- a. Welke terreinen?
- b. Hoe wordt deze vormgegeven?
- c. Hoe verloopt deze?
- d. Aansturing en coördinatie

6. Verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden.

- a. Helder, eenduidig? Of overlap?
- b. Knelpunten?
- c. Verbeterpunten?

7. Welke conflictsituaties doen zich voor? Hoe worden deze opgelost?

8. Bestuurlijke drukte

- a. Wat verstaat u onder bestuurlijke drukte?
- b. Hoe ervaart u deze in de beleidspraktijk / uw dagelijks werk?
- c. Wat zijn de negatieve gevolgen?
- d. Kunt u ook positieve aspecten benoemen?
- e. Waar moet volgens u vooral de oplossing gezocht worden?

9. Afsluiting

- a. Zijn er nog vragen van uw kant?
- b. Protocol doorlopen
- c. Termijn afspreken wanneer de respondent het interviewverslag krijgt toegezonden en wanneer de respondent deze met eventuele wijzigingen op feitelijkheden goedkeurt.
- d. Hartelijk dank voor uw tijd / medewerking

¹ Indien gevraagd, is deze gesprekspuntenlijst op voorhand aan de respondent verstuurd.

Gesprekspuntenlijst voor interviewer

1. Inleiding	
Voorstellen	
Doelstelling	
Doorlopen protocol	
2. Beleid	
Welke rol speelt [betreffende organisatie] bij de organisatie en regie van het openbaar vervoer?	
Welke andere partijen zijn betrokken bij het beleidsterrein openbaar vervoer en wat is hun rol?	
Hoe verloopt samenwerking met andere partijen? Hoe laat dit proces zich kenmerken? Wat zijn knel- en verbeterpunten?	Centrale beheersing, onderhouden, depolitiseren?
Hoe wordt omgegaan met verschillen van inzicht / conflicten?	
Is er sprake van integrale beleidsvorming, zo ja op welke terreinen en hoe komt deze tot stand?	Manoeuvrerruimte of juist heldere afbakening.
Hoe laat het beleidsproces zich kenmerken?	Top-down, Bottom-up, fases of rondes
Voordat er beleid kan worden gemaakt moeten er doelstellingen worden geformuleerd. Hoe zou u dit proces willen beschrijven?	Iedere organisatie afzonderlijk om zo door een (politiek) onderhandelingsproces tot een algemene doelstelling te komen? Of geformuleerd in een gemeenschappelijke context; uitkomst van politiek handelen?
Wanneer u kijkt naar de coördinatie van het beleidsproces hoe zou u deze willen kenmerken?	Monocentrisch of polycentrisch, bottom-up of top-down.
Welke uitgangspunten hanteren de diverse betrokkenen? Kijkt men vooral naar eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden of staan de vastgestelde doelen centraal?	Uitgangspunten voortvloeiend uit eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden of uitgangspunten die voortkomen uit het doel dat op het projectniveau is vastgesteld.
Is er vanuit uw optiek behoefte aan meer manoeuvrerruimte?	
Hoe verhoudt de inhoudelijke beleidspraktijk zich tot de politieke component?	
3. Besluitvorming	
Waar vindt besluitvorming plaats?	Is deze eenduidig? Is altijd helder wanneer en waar deze plaatsvindt? Welke bestuurlijke gremia? Belangrijkste actoren.
Wanneer u kijkt naar het besluitvormingsproces, hoe zou u die willen typeren?	Is deze eenduidig? Is altijd helder wanneer en waar deze plaatsvindt?
Laat besluitvorming zich vooral kenmerken door politieke standpunten (politisering) of is inhoud leidend?	Heldere 'besluitvormingsmomenten' (een volgtijdelijk proces) of laat het proces zich kenmerken door meervoudigheid, incrementalisme (arena's en rondes).
Hoe verloopt de interactie tussen de verschillende betrokken partijen?	Centrale beheersing, onderhandelen. Hoe worden conflicten beslecht.

Op welke wijze vindt aansturing van het besluitvormingsproces plaats?	Is er een duidelijke verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
Hoe wordt omgegaan met verschillen van inzicht / conflicten? Is iedere partij in staat zijn standpunten in te brengen.	
Wanneer kwalificeert u een besluit als goed?	
Op welke kenmerken worden uitkomsten van het besluitvormingsproces doorgaans beoordeeld?	Eigen standpunten. Vooraf gezamenlijk vastgestelde doel.

4. Structuur beleidsveld	
Op welke wijze worden werkzaamheden tussen de diverse betrokken partijen vormgegeven?	Opereert ieder apart van elkaar, zijn er overleg structuren, werken partijen integraal samen Hoe zou u deze gang van zaken willen waarderen?
Op welke wijze vindt er (aan)sturing plaats dan wel coördinatie?	Centraal gestuurd door een 'bovenliggende' partij, Gezamenlijke afstemming plaats, bepaald ieder haar standpunt en wordt er door de politiek verantwoordelijke beslissingen genomen).
Hoe zou u de verdeling tussen bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken als geheel willen omschrijven? Hoe zou u dit willen waarderen? Wat zou u willen veranderen?	Kaderstellend, inhoud geven, uitvoering Enkelzijdig helder afgebakend, afhankelijk van andere, dubbele verantwoordelijkheden.
Wat zijn de belangrijkste knelpunten die u in uw beleidspraktijk tegenkomt als het gaat om de organisatie en regie van het openbaar vervoer?	Efficiëntie en effectiviteit. Coördinatieprobleem, Het ontbreken van bestuurlijke hiërarchie, doelrationaliteit of een gebrek aan politieke consensus, de moeite tot wederzijdse aanpassing te komen, slechts één van velen bent.
Wat zou u op dit punt willen veranderen	Functioneert het huidige 'systeem' nu prima, is er behoefte aan een meer heldere afbakening, meer hiërarchie (beslissingsbevoegdheid), meer individuele vrijheid, meer integrale samenwerking of heldere politieke aansturing.

5. Bestuurlijke drukte	
Wat verstaat u onder bestuurlijke drukte?	
Hoe ervaart u deze in de beleidspraktijk / uw dagelijks werk?	
Wat zijn de negatieve gevolgen?	
Kunt u ook positieve aspecten benoemen?	
Waar moet volgens u vooral de oplossing gezocht worden?	

6. Afsluiting	
Zijn er nog vragen van uw kant?	
Protocol doorlopen	
Termijn afspreken wanneer de respondent het interviewverslag krijgt toegezonden en wanneer de respondent deze met eventuele wijzigingen op feitelijkheden goedkeurt.	
Hartelijk dank voor uw tijd medewerking	

