

Trajectmanagement

Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering
van der Knaap, Korsten, Temeer, van Twist

Hoofdstuk 1

Trajectmanagement: tussen broosheid en maakbaarheid

Peter van der Knaap, Arno Korsten, Katrien Termeer en Mark van Twist

[citaat] *Aristos: Ja, daar heb je gelijk in. Ik moet mij helderder uitdrukken. De vraagstukken die ons bezighouden hebben langzamerhand als gemeenschappelijk kenmerk dat complexiteit en onzekerheid niet meer verdwijnen maar ons begeleiden op de weg naar besluiten. Het gaat er niet alleen om dat onze groep bestuurders een weloverwogen besluit neemt, ook is wezenlijk dat de samenleving als geheel is meegevoerd tijdens een intensief proces van overleg, studie en creativiteit naar aanvaarding van een redelijk perspectief. Alleen als dat aansluit bij collectieve gevoeligheid en intuïtie is daaraan voldaan. Kamerbewaarder: Ik vind het nog steeds vaag. (uit: 'Handorakel voor toekomstonderzoek', Roel in 't Veld, 2001)*
[einde citaat]

1.1 Balanceren tussen analyseren en handelen

Hannah Arendt schetst in haar werk de broosheid van het menselijk handelen. De afwezigheid van een maker in het domein van de menselijke betrekkingen verklaart de buitengewone broosheid en onbetrouwbaarheid van de strikt menselijke aangelegenheden: 'Aangezien wij altijd handelen in een relatieweb, zijn de gevolgen van elke daad grenzeloos: elke daad brengt niet alleen een reactie, maar een kettingreactie teweeg, en elk proces is de oorzaak van onvoorspelbare nieuwe processen. (...) Handelingsprocessen zijn niet alleen onvoorspelbaar, zij zijn ook nog onomkeerbaar; geen actor kan vernietigen wat hij gedaan heeft, ook al bevalt de handeling niet en zijn de gevolgen rampzalig' (Arendt, 1999: 46). Zij betoogt verder dat de broosheid van het handelen al sinds mensenheugenis een bron is van verlangen naar maken. Het verlangen is groot om de broosheid op te heffen door te maken (zie ook Wierdsma, 1999: 41).

Het voortdurend balanceren tussen broosheid en maakbaarheid typeert voor ons het werk van Roel in 't Veld. In scherpe analyses geeft hij aan waarom veel pogingen tot sturing en beleid nauwelijks vat krijgen op maatschappelijke vraagstukken en soms zelfs meer ongewenste dan gewenste resultaten produceren. Verklaringen voor de aantasting van beleid zoekt hij onder meer in versnelde leerprocessen van burgers en bedrijven die bijvoorbeeld kunnen leiden tot zich onttrekken aan beleid of 'cosmetische' instemming, in (gebrek aan) reflexiviteit van bestuurders, lange trajecten, mondiaal toneel, een netwerk met zeer veel actoren, uiteenlopende incentivestructuren of verstopte communicatiekanalen.

Maar voor Roel in 't Veld volstaan deze analyses niet: '(...) aanvaarding van de relativisering van de geldigheidsduur van kennis en van de levensduur van sturingssystemen is nadrukkelijk geen reden om bij de pakken neer te zitten.' In veel gevallen duurt het volgens In 't Veld (1989: 20) eeuwen voordat leerprocessen volledig hebben plaatsgevonden. Maar het is ook mogelijk om leerprocessen te versnellen. Zo wijst hij op de mogelijkheid om in een kabinetsformatie te zorgen voor doorbraken op een bepaald terrein. Hij kan niet lijdzaam toezien hoe 'stupid gedrag' resulteert in 'maatschappelijke rampen'. Van daaruit is hij ook altijd op zoek naar nieuwe geavanceerde sturingsbenaderingen. Wat zijn de mogelijkheden om te sturen, en daarmee een bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke vragen, zonder de factoren die beleid op de lange termijn aantasten te negeren?

We zien dit thema ook terug in zijn periode als directeur-generaal hoger onderwijs. Hij heeft 'sturen op afstand' gepredikt om te komen tot een strategische dialoog en meerjarenafspraken. Kan een systeem van sturen op afstand praktische betekenis hebben als stuurmiddel voor verantwoordelijke politici en tegelijkertijd mogelijkheden geven tot zelfsturing door professionals op basis van eigen kennis en voorkeuren?

Vanuit een grote maatschappelijke betrokkenheid zien we het overbruggen van het spanningsveld tussen broosheid en maakbaarheid terugkomen in veel werk van Roel in 't Veld. Daarbij signaleert hij dat een besturingssysteem niet voor de eeuwigheid is gebouwd. Veel van zijn publicaties gaan over verandering in weerbarstige organisatie- en beleidssystemen, over dynamiek en over reflexiviteit. Roel in 't Veld is de bedenker van allerlei termen die aan dit spanningsveld nader duiding beogen te geven, zoals beleidscrises, wet van de beleidsaccumulatie, sturingswaan en de haarvatenanalyse.

Ook trajectmanagement behoort tot deze termen. In 't Veld introduceerde dit concept voor het eerst in zijn tweede oratie, de Rotterdamse oratie van 1989. Hij heeft velen in zijn omgeving met dit concept geïnspireerd, zie onder meer de proefschriften van Termeer en Kalders. In de literatuur heeft het concept (nog) relatief weinig aandacht gekregen. Dat is jammer, gezien de rijkdom aan mogelijkheden die het concept biedt en de nog steeds aanwezige relevantie voor de actualiteit.

Dit boek gaat over trajectmanagement. Promovendi van Roel in 't Veld geven een eigen interpretatie en uitwerking van dit concept. Ze benaderen het vanuit verschillende theoretische invalshoeken en illustreren het aan de hand van actuele bestuurskundige vraagstukken in uiteenlopende beleidsterreinen. Voordat we ingaan op de opzet van dit boek, verkennen we allereerst wat In 't Veld op directe en indirecte wijze heeft gepubliceerd over trajectmanagement en geven we een plaatsbepaling van het concept.

1.2 Contouren van trajectmanagement

In 't Veld introduceert het begrip trajectmanagement in zijn oratie De verguisde staat uit 1989. In deze beschouwing geeft hij geen volledige uitwerking van het concept. Wat hij wel doet, is dat hij trajectmanagement vanuit verschillende routes aanvielt waardoor de contouren van het concept vorm aannemen en de rijkdom ervan helder wordt. In het onderstaande schetsen we diverse invalshoeken.

Expansie en intensivering

Bij trajectmanagement gaat het om 'de expansie en intensivering van de activiteit van de publieke sector op een aantal specifieke terreinen' (In 't Veld, 1989: 7). In zijn voorbeelden spreekt hij met name over interventies op het terrein zorg en onderwijs. Trajectmanagement heeft dus betrekking op de rol van de overheid en met name op de uitbreiding, groei en toename van die rol. Natuurlijk is dat niet los te zien van zijn eerdere beschouwingen over beleidsbeëindiging en beleidsopvolging.

Beleidssystemen

Trajectmanagement heeft niet betrekking op een betrekkelijk klein en overzichtelijk vraagstuk zoals bijvoorbeeld de stijgende kosten van medicijnen, maar op veranderingen in de overheidsrol op breder terrein. Trajectmanagement is sectoraal of subsectoraal management en overstijgt kleine, afzonderlijke beleidsprogramma's. Het richt zich op het niveau van beleidssystemen, waarbij men beleidssystemen moet begrijpen als samenstel van actoren, sturingsinstrumenten en aangrijpingspunten. Het denken in termen van functionele relaties in ketens, bijvoorbeeld de strafrechtketen en de asielketen, heeft daarbij In 't Velds speciale interesse, alsmede die van sociale relaties in beleidsnetwerken. Hij spreekt bij herhaling over de noodzaak van 'interfaces' bij verzelfstandigde organisaties en dus over verbindingen.

Dynamiek

Ook is er sprake van een link tussen trajectmanagement en dynamiek in het overheidsoptreden. In dit verband verwijst hij in dezelfde oratie naar 'lange en korte golven' en de opkomst en ondergang van besturings- of beleidssystemen. Dat betekent dat trajectmanagement betrekking heeft op bewegingen in een beleidssector of ?systeem op de langere en kortere termijn en dus op toe- of afnemende sturingspogingen.

Lange termijn

Een andere connotatie betreft de termijn waarop de overheid beleid voert. Is het overheidsbestuur gericht

op de korte of de lange termijn? Hoewel hij ze zonder meer waarneemt, is In 't Veld niet zozeer geïnteresseerd in bestuurlijke oprispingen en in de electorale cyclus van doorgaans vier jaar, maar vooral in 'langdurige beleidstrajecten waarin de overheid geen dominante positie inneemt'. Het gaat hem om langdurige processen in beleidssystemen met een netwerk-karakter. In een beleidsnetwerk zijn actoren van elkaar afhankelijk en kan geen actor alleen zijn wil doorzetten. Denk aan het hoger onderwijs, waar de minister de universiteiten nodig heeft en omgekeerd de universiteiten deels van de minister afhankelijk zijn voor financiering en erkenning. In dit verband spreekt hij van de besturingskringloop. De overheidsbestuurders verwerken eisen in een beleid en een besturingsaanpak, in casu instrumenten, en dat levert vervolgens beleidseffectiviteit op of niet, waarna feedback leidt tot bestendiging of wijziging van beleid, enzovoort.

Wie belangstelling heeft voor beleidssystemen, is natuurlijk ook geïnteresseerd in de sturing die vorm krijgt via beeldvorming over de toekomst. Wat wil een overheidsbestuur in een beleidssysteem als het hoger onderwijs of ruimtelijke ordening bereiken? Bij In 't Veld zien we de interesse voor dit type vragen terug in de vorm van bijdragen over willen en over weten, in casu over toekomstonderzoek (In 't Veld, 2000 en 2001).

Reflexiviteit

Roel in 't Veld heeft ook altijd belangstelling getoond voor systeemeffecten. De 'ijzeren wet van de beleidsaccumulatie' verwijst naar een proces waarbij ineffectief beleid vraagt om meer middelen om zo beter beleid tot stand te brengen terwijl effectief beleid vraagt om nog meer effectiviteit en verbreding (anderen willen ook profiteren). Ten tweede wijst hij op de 'wet van de verminderende beleidseffectiviteit' door de reflexiviteit van de (lerende) bestuursorganen (In 't Veld en Van der Knaap, 1994: 64). Daarnaast zijn er de buiteffecten: het anticiperen van instellingen in hoger onderwijs op ministeriële voornemens zonder dat elkaar opvolgende voornemens feitelijk aanvaard werden – Camps wees hier in een scriptie op en In 't Veld als begeleider zou het hem nazeggen.

Trajectmanagement verwijst naar 'gestuurde en ongestuurde beleidsdynamiek' in een sector op de kortere en vooral langere termijn, reflectie op die dynamiek door leren, organisatie van dat leren of processen van 'ongewild leren', en dus ook naar levensduur en opvolging van sturingssystemen (zie ook In 't Veld, 1989: 21).

Remedie tegen sturingswaan De risico's die met trajectmanagement voorkomen moeten worden, zijn sturingswaan, oversturing en verzet. Al met al wil In 't Veld begrijpen hoe beleidsdynamiek in beleidssystemen op gang komt, stagneert en (in)effectief is. Een boek van hem en Van der Knaap uit 1994 heet dan ook niet zonder reden 'Dynamische bestuurskunde'. De ondertitel luidt: 'Informatie en sturing in publieke dynamiek – perspectieven voor het leervermogen van de overheid'.

1.3 Verbale vernieuwing?

Trajectmanagement is niet het enige concept dat in de afgelopen periode is ontwikkeld in een poging om enerzijds meer 'grip' te krijgen op de rol van de overheid bij omvangrijke wijzigingen in beleidssystemen – waarbij dynamiek en reflexiviteit wezenskenmerken zijn – maar anderzijds te voorkomen dat beleidsmakers zich verliezen in sturingswaan of vervallen in een redeloos relativisme of Habermasiaanse naïviteit.

In andere omgevingen is gewerkt aan de uitwerking van aanverwante benaderingen die schuilgaan onder termen als procesmanagement (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998), ketenmanagement (Van Duivenboden e.a., 2000) netwerkmanagement (Kikkert e.a. 1997), transitie management (Rotmans, 2003), configuratiemanagement (Termeer, 1993), of contextmanagement (Aardema, 2000). Allemaal zijn dit concepten die een alternatief willen bieden voor de traditionele vormen van sturing en management door de overheid, en tegelijk – juist ook om dat goed te kunnen aanduiden – moeten terugvallen op de klassieke terminologie van sturing en management. De namen van deze concepten zijn in zekere zin contradictio in termini. Ze verwijzen naar polariteiten die om verbinding vragen. De verbinding van processen die in resultaat onbepaald zijn met gerichtheid op het bereiken van bepaalde resultaten. De

verbinding van de keten vol tegenstrijdige belangen met gerichtheid op werkbare overeenkomsten. Zo ook trajectmanagement. Het gaat om de verbinding van dynamiek en reflexiviteit met robuustheid.

Het is dus steeds zoeken naar een taal die afstand schept en tegelijkertijd voldoende de nabijheid bewaart om de conceptuele vernieuwing ook voor anderen dan alleen ingewijden betekenisvol te laten zijn.

Het is overigens niet onze intentie om in deze inleidende beschouwing via een tekstexegese of een definitorische exercitie de precieze verschillen en overeenkomsten tussen al deze benaderingen naar voren te halen, om vervolgens duidelijk te kunnen maken wat trajectmanagement nu precies toevoegt aan dit palet. Het gaat hier om de grote lijnen.

Nu zullen er ongetwijfeld mensen zijn die zich afvragen: waarom nu ook nog eens trajectmanagement toegevoegd aan de ‘geheimtaal’ der bestuurskunde? Waarom niet gewoon overal gekozen voor eenzelfde concept? Herkenbaar is een dergelijke verzuchting wel, maar terecht is die daarmee nog niet. Want hoezeer de veelheid en variatie aan termen en begrippen ons ook in de weg kan zitten en in verwarring kan brengen bij de analyse van maatschappelijke problemen en de vraagstukken waar de overheid zich mee geconfronteerd ziet, zij schept vaak juist ook de ruimte voor een net even andere invalshoek, voor een wat verschillende belichting en daarmee voor het accentueren van iets andere aspecten in de veelvormige en veelkleurige werkelijkheid. Zo ontstaan mogelijkheden om nuances te zien en verschijnselen waar te nemen die anders buiten beeld zouden blijven.

Ons voorstel is om uw oordeel nog even op te schorten en pas na afloop, na het lezen van de bijdragen in dit boek, te bezien of een beschouwing in termen van trajectmanagement wat kan toevoegen aan de bekende benaderingen van vraagstukken die de overheid regarder en of er toch niet ruimte is voor nog een nieuwe term in het rijke bestuurskundige repertoire. Wij menen van wel, maar uiteindelijk is het oordeel hierover natuurlijk aan de lezer.

Tot slot keren we nog even terug naar het citaat aan het begin van dit hoofdstuk: het gesprek tussen Aristos en de kamerbewaarder. De vraagstukken die Aristos beschrijft lijken sterk verbonden met trajectmanagement. Ze doen zich voor in het publieke domein, ze zijn weerbarstig, veranderen regelmatig van gedaante en ze worden bovendien door betrokkenen meervoudig geduid. Zie daar nog maar eens in gewone mensentaal over te praten. In dit boek hebben we gepoogd taal te vinden die rijk is maar ook begrijpelijk voor de kamerbewaarder en daarmee eigenlijk ook voor Aristos zelf.

1.4 Opzet

In paragraaf 1.2 over de contouren van trajectmanagement is het concept via een aantal routes aangevlogen. Een eerste tipje van de sluier is daarmee opgelicht. In dit boek worden deze routes aangescherpt en op plaatsen uitgebreid. De casuïstiek betreft een breed palet van vraagstukken van sturen en organiseren in het publieke domein, te weten: ruimtelijk beleid, energiebeleid, duurzame landbouw, een reorganisatieproces bij een departement, Schiphol, stadsprovincies, hoger onderwijs, ex-ante evaluaties, beleidsevaluatie, gezondheidszorg, rekenkameronderzoek, publiek ondernemerschap en last but not least de modernisering van de overheid zelf.

Het boek is opgezet rondom een vijftal thema's. In het eerste deel van het boek staat de vraag centraal of het mogelijk is om ontwerpprincipes of een methodologie voor trajectmanagement te schetsen. Vanuit verschillende theoretische kaders gaan Kalders en Termeer in hun hoofdstukken in op de wijze waarop trajectmanagement vorm kan krijgen. Kalders baseert zijn ontwerpprincipes op tijdelijkheid, toekomstkennis, proces en leervermogen. Termeer schetst een methodologie met als stappen: onbevangen waarnemen, ‘reframen’, ontwikkelen en doorbreken van fixaties. Tot slot geven beiden een beschouwing over de rol van de trajectmanager. Is deze positie vacant (Termeer), of dienen zich toch wel een aantal geschikte gegadigden aan (Kalders)?

Besluitvorming is het centrale thema in het tweede deel. Bennebroek schetst in zijn bijdrage de wijze waarop een reorganisatieproces binnen een departementale directie kan verlopen. Op basis van een vergelijking van bestuurskundige en veranderkundige benaderingen introduceert hij ‘ontwikkeland veranderen’ als alternatief voor ‘top-down’ gestuurde verandertrajecten. Terwijl Bennebroek het accent

legt op veranderen, benadrukt Tan in zijn bijdrage het belang van consolidatie. Juist in tijden van grote dynamiek zijn ankerpunten van belang. Daarbij maakt hij een onderscheid tussen stabiliteit van coalities en stabiliteit in inhoudelijke ijkpunten. Schaap schetst in zijn bijdrage dat er ook veel mis kan gaan in besluitvormingsprocessen en dat dan het woord trajectmanagement meer op zijn plaats is. Contextsturing, in de vorm van het aanbieden van handelingsopties, is dan een alternatief.

Vanuit uiteenlopende theoretische perspectieven staat in het derde deel het thema beleidsevaluatie centraal. Allereerst vanuit de welvaartseconomie. Klaassen start zijn bijdrage met een korte uiteenzetting van de vraagstukken die een welvaartseconoom ontmoet als hij uitspraken wil doen over de mate waarin een beleidsalternatief bijdraagt aan gemeenschappelijke welvaart. Omdat welvaartspreferenties niet enkelvoudig zijn te duiden bepleit hij een sequentiële aanpak. Met de methode van de narratieve analyse introduceert Abma een geheel andere wijze van beleidsevaluatie. Zij schetst een traject waarbij mensen op basis van verhalen inzicht krijgen in elkaars leefwerelden, de dialoog aangaan en eerste stappen zetten om hiervan te leren en hun handelingsalternatieven te dynamiseren. In de volgende bijdrage spreekt De Vries van de trivialiseringparadox van het rekenkameronderzoek: grote krantenkoppen hebben veel succes op korte termijn maar blijken de effecten op langere termijn juist te marginaliseren. Trajectmanagement biedt, wanneer het verder gaat dan louter terminologie, interessante opties. Aan het eind van dit deel benadert Van der Knaap beleidsevaluatie vanuit de leertheorie. Uitgaande van de dubbelrol van evaluatie: verantwoording afleggen over 'bevroren' ambities en beleidsgericht leren en dialoog, komt hij tot het concept dynamische beleidsevaluatie. Dit werkt hij uit in een evaluatiearrangement.

Overheidsvernieuwing is het onderwerp van het vierde deel. Teisman start zijn bijdrage met een kritische beschouwing van de kabinetsvisie op dit onderwerp met als titel 'De andere overheid'. Hij schetst de ambivalente zoektocht van bestuurders naar een overheid die past bij de hedendaagse complexe samenleving. Zij zoeken orde maar produceren chaos. Laveren tussen eenheid en heilheid is zijn devies. De Vijlder gaat in op de transformatie van publieke organisaties. Hij vraagt aandacht voor de wijze waarop ontwikkelingen naar verzelfstandiging en ondernemerschap het gezicht van deze publieke sectoren naar de samenleving, de publieke identiteit, veranderen. Vervolgens komt Van Twist op basis van een historisch overzicht van pogingen de overheid te moderniseren in zijn bijdrage tot de conclusie dat er sprake is van een zich repeterende tragiek. Hij legt enkele hardnekkige mechanismen bloot die hieraan ten grondslag liggen en ontwikkelt noties voor een bestuurskundige bewegingsleer. De eerste vier thema's in het boek hebben alle in meer of mindere mate betrekking op vernieuwen, veranderen en soms ook stollen van beleid en organisatie. Maar moet trajectmanagement ook niet betrekking hebben op beleidsbeëindiging? In een reflectief hoofdstuk gaat Korsten in op de vraag wat vijf en twintig jaar onderzoek naar beleidsdynamiek heeft opgeleverd aan inzichten over beleidsbeëindiging en beleidsopvolging. Het mag duidelijk zijn dat dit overzicht onmogelijk is zonder expliciete aandacht voor het werk en het werken van In 't Veld.

Literatuur

- Aardema, H., *Contextmanagement*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000. Arendt, H., *Politiek in donkere tijden*, Boom, Amsterdam, 1999.
- Abma, T. en R. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Amsterdam, 2001.
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld, *Procesmanagement*, Academic Service, Schoonhoven, 1998 (en latere drukken).
- Duivenboden, H. van, M. van Twist, M. Veldhuizen e.a. (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, LEMMA, Utrecht, 2000.
- Rotmans, J., *Transitiemanagement*, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Teisman, G. en R. in 't Veld (red.), *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven*, VUGA, Den Haag, 1992.
- Termeer, C., *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid*, VUGA, Den Haag, 1993.
- Twist, M. van en R. in 't Veld (red.), *Over kerndepartementen*, VUGA, Den Haag, 1993.
- Veld, R. in 't (red.), *Eerherstel voor Cassandra – Een methodologische beschouwing over toekomstonderzoek voor omgevingsbeleid*, LEMMA, Utrecht, 2001.

- Veld, R. in 't (red.), *Willens en wetens – De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen*, RMNO, LEMMA, Utrecht, 2000.
- Veld, R. in 't, De sturingsconceptie van paars, in: F. Becker e.a., *Zeven jaar paars*, Arbeiderspers, Amsterdam, 2001.
- Veld, R. in 't, *De verguisde staat*, VUGA, Den Haag, 1989 (oratie 2).
- Veld, R. in 't, *De vlucht naar Isfahan? – Over bestuur, planning en de toekomst van het hoger onderwijs*, VUGA, Den Haag, 1984.
- Veld, R. in 't en P. van der Knaap (red.), *Dynamische bestuurskunde*, Phaedrus, Den Haag, 1994.
- Veld, R. in 't en W. Kickert, *Voorbij de grenzen aan sturing*, VUGA, Den Haag, 1989.
- Veld, R. in 't, *Noorderlicht*, VUGA, Den Haag, 1997.
- Veld, R. in 't, *Over grenzen van bestuur*, Nijmegen, 1978 (oratie 1).
- Veld, R. in 't, *Spelen met vuur*, VUGA, Den Haag, 1995 (oratie 3).
- Veld, R. in 't, *Van sturingsconsensus naar nieuwe schisma's*, in: R. in 't Veld (red.), *Sturingswaan & ontnuchtering*, LEMMA, Utrecht, 1999, pp. 10-36.
- Veld, R. in 't, *Verandering en bestuur*, Nijmegen, 1982 (afscheidscollege).
- Wierdsma, A., *Co-creatie van verandering*, Eburon, Delft, 1999