

Consistentie van beleid ontrafeld: koers houden voor de binnenstad

Een onderzoek naar het binnenstadsbeleid van Breda tussen 1990 en 2015



Master thesis

David Schelfhout

Studentnummer: 3649164

September 2017

Research Master in Public Administration and Organizational Science

Universiteit Utrecht

Begeleiders:

prof. dr. P. 't Hart (1e begeleider)

prof. dr. S. Princen (2e begeleider)

Afbeelding voorzijde:

Region of Brooklyn Bridge Fantasy (1932)

John Marin (1870-1953)

Whitney Museum of American Art, New York

John Marin werd geïnspireerd door de dynamiek en vitaliteit van New York City. "De stad lééft", zo zei hij, "gebouwen, mensen - alles leeft hier, en hoe meer ze me raken, hoe sterker ik het gevoel heb dat ze daadwerkelijk leven."

Inhoudsopgave

Voorwoord	5	
1. Introductie	7	
2. Beleidsconsistentie nader beschouwd	11	
Dimensies van consistentie	11	
Niveau en type	12	
Richting en tempo	15	
Typen beleidsconsistentie	15	
3. Doel- en vraagstelling onderzoek	17	
4. Relevantie	19	
5. Theorie: twee perspectieven op beleidsconsistentie	21	
Perspectief A: incrementalisme - beleid tendeert naar stabiliteit	21	
Beleidsparadigma's	21	
Beleidsferenissen, padafhankelijkheid en positieve feedback	22	
Verstrikking en beleidsrigiditeit	25	
Verwachtingen	26	
Perspectief B: politiek, disruptie en instabiliteit	28	
Het beleidsproces als permanente strijd	28	
Crises als sleutels tot beleidsverandering	30	
Policy initiation: de disruptieve kracht van beleidsinnovatie	31	
Policy termination: politieke dynamiek rondom beleidsbeëindiging	32	
Verwachtingen	33	
6. Methoden	37	
Case study	37	
Congruence analysis	37	
Databronnen	39	
Casuselectie	39	
Subcases - wat is binnenstadsbeleid?	40	
Methoden deelvraag 1	43	
Dataverzameling	43	
Analyse van data	44	
Methoden deelvraag 2	46	
Causal-process tracing	46	
Dataverzameling en -analyse	47	
7. Consistentie van het Bredase binnenstadsbeleid empirisch vastgesteld	49	
De beperkte stuurbaarheid van binnensteden	49	
Ruimtelijke ordeningsbeleid	50	
Ontwikkeling van het ruimtelijke ordeningsbeleid voor de binnenstad	50	
Detailhandelsbeleid	61	
Ontwikkeling van het detailhandelsbeleid	62	
Consistentie van het detailhandelsbeleid	70	
Parkeerbeleid	73	
Ontwikkeling van het parkeerbeleid	73	
Consistentie van het parkeerbeleid	76	
Consistentie van het Bredase binnenstadsbeleid als geheel	79	
8. Op zoek naar verklaringen voor (in)consistentie	81	
Het belang van consistentie	81	
Beleidsdynamiek en consistentie	83	
Typen beleidsdynamiek: stabiliteit	83	
De relatie met consistentie	85	
Factoren achter (non-)consistent beleid	86	
Factoren die consistentie bevorderen	87	
Factoren die inconsistentie bevorderen	94	
Congruence analysis - Terugkoppeling naar theoretische verwachtingen	100	
9. Conclusie	105	
Methodologische reflectie en aanknopingspunten voor toekomstig onderzoek	105	
Het ideaal van adaptieve consistentie	107	
De twee perspectieven vergeleken	109	
10. Summary in English	113	
11. Literatuur	119	
Bijlage 1 - Geraadpleegde beleidsnota's, jaarverslagen en coalitieakkoorden	123	
Bijlage 2 - Analyse beleidsnota's, coalitie-akkoorden en jaarverslagen	127	
Bijlage 3 - Topiclijst	129	
Bijlage 4 - Codeboom	131	

Voorwoord

In de nazomer van 2016 kreeg ik een mailtje van Paul 't Hart. De gemeentesecretaris van Breda, Cees Vermeer, had hem benaderd omdat hij een student zocht die zijn tanden wilde zetten in een onderwerp dat hem bezig hield. Paul vroeg of mij dat wat leek voor mijn masterscriptie. De eerste zin van de mail van Cees luidde: "Vanuit mijn ervaring in Leiden, Zaanstad en Breda neem ik een fenomeen waar, waar mogelijk een scriptie in zit." En of daar een scriptie in zat. Ruim een jaar later heb ik aan dit onderwerp 60.000 woorden gewijd, en heb ik kennis gemaakt met een thema waarover ik een jaar geleden nog bijna niets wist.

Het onderwerp dat Cees introduceerde, had, in zijn woorden, te maken met "verschillen in de mate waarin gemeentebesturen na verkiezingen handelen alsof het weer het jaar 0 is". Dit onderwerp boeide me direct, omdat ik al langer geïnteresseerd was in de relatie tussen beleid en tijd. Hoe ontwikkelt beleid zich in de loop der jaren, en op welke verschillende manieren heeft de grootheid 'tijd' invloed op beleid? Een fenomeen dat ik bijvoorbeeld al op mijn lijstje met mogelijke scriptie-onderwerpen had gezet, was wat je de pendulebeweging in beleid zou kunnen noemen: het verschijnsel dat beleid, als je het bekijkt over een wat langere periode, heen en weer slingert tussen twee polen. Ook de verkenning die ik in 2015 tijdens mijn stage op het Ministerie van Binnenlandse Zaken had gedaan, in opdracht van het zogenaamde Strategieberaad Rijksbreed, had me al op dit spoor gezet. Tijdens die verkenning zag ik hoe strategen, ambtenaren waarvan elk Haags departement er een paar heeft, proberen op een ministerie aandacht voor de uitdagingen op lange termijn los te maken, in weerwil van alle krachten die politiek en bestuur richting incidenten en urgente problematiek op de korte termijn trekken.

Zoals dat gaat bij het ontwerpen van onderzoek, is de uiteindelijke vraagstelling van dit onderzoek net wat anders dan de oorspronkelijke insteek die Cees suggereerde. Zijn suggestie om als concrete casus om dit abstracte fenomeen te onderzoeken voor binnenstadsbeleid te kiezen, is echter zonder meer overeind gebleven. In mijn USBO-carrière had ik al met een best breed terrein aan onderwerpen kennis gemaakt: van de cultuursector, de WMO, en onderwijsbeleid tot de Nationale Politie. Maar het ruimtelijke domein van de binnenstad was nieuw voor mij. Dat vind ik een van de mooie dingen aan de USBO: dat je met steeds weer nieuwe (beleids)domeinen in aanraking komt, en daar vervolgens ook een bepaalde band mee blijft houden. Ik kan niet meer door een binnenstad lopen zonder te kijken naar leegstaande panden of stadsparkjes in aanleg en me daarbij allerlei vragen te stellen. Overigens zorgt een bezoek aan een gemiddeld Frans binnenstadje op vakantie er wel voor dat je de leegstandsproblematiek die speelt in Nederlandse binnensteden flink kan relativiseren, maar dat terzijde.

Dit voorwoord is er natuurlijk ook om een paar mensen te bedanken. Als eerste Paul 't Hart, voor zijn prettige en inspirerende begeleiding tijdens dit traject. Ik denk dat ik me de gesprekken die ik met hem had, die we een aantal keer combineerden met lunch, nog lang zal herinneren. Paul liet dan zijn razendsnelle gedachten, doorspekt met theoretische concepten, ruim baan. Ondertussen probeerde ik zijn gedachtegang bij te houden in mijn opschrijfboekje en tussendoor af en toe nog even snel een hap te nemen. Dat was geen sinecure, maar ik ging wel altijd weer weg vol goede moed. Ook Sebastiaan Princen, die wat meer op de achtergrond betrokken was, ben ik veel dank verschuldigd. Sebastiaan voorzag mijn werk tot tweemaal toe van zeer grondige en opbouwende kritiek, die de kwaliteit van dit werkstuk veel goed heeft gedaan. Bij de gemeente Breda gaat mijn dank uit naar, uiteraard, Cees Vermeer, die met zijn mailtje aan Paul van ruim een jaar geleden voor mij een mooie chain of events in gang zette, en ook tijd voor me vrijmaakte om verder te praten over de thematiek. Ook wil ik graag Mayke van Haaren bedanken, die me keer op keer geduldig en vriendelijk bleef helpen met het aanvragen van stapels met mappen uit het Bredase gemeentearchief.

Ik wens alle geïnteresseerden die deze scriptie onder ogen krijgen veel leesplezier.
David Schelfhout, September 2017, Utrecht

1. Introductie

Het is een verwijt dat politici en beleidsmakers met regelmaat treft: ze zouden ‘zwabberbeleid’ afleveren. Een korte zoekactie op dat woord via Google levert legio krantenartikelen op die gewag maken van ‘zwabberbeleid’ op het vlak van macro-economisch beleid, financieel beleid van gemeenten, kinderopvang, basisonderwijs, cultuurbeleid, studiefinanciering, het rookverbod en de zorg. Een politiek redacteur van *NRC Handelsblad* schrijft: “politici zijn ook erg goed in plannen waarvan ze eerder zeiden: doen we niet meer” (Meeus, 2017). We zien dat maatschappelijke organisaties vragen om hun sector nu eens ‘met rust te laten’: aan het begin van de kabinetsformatie van 2017 riepen 16 van de belangrijkste organisaties in de Nederlandse zorgsector de politiek op vooral geen ingrijpende beleidswijzigingen voor de zorg in het regeerakkoord op te nemen (Wester, 2017). Die vraag kwam voort uit onvrede met een overdaad aan dit soort wijzigingen in het verleden.

Er wordt dus met regelmaat geclaimd dat beleid onvoldoende *consistent* zou zijn. Als we kijken naar het terrein van de *binnenstad*, waarop dit onderzoek zich richt, is het beeld vergelijkbaar. Consistentie van binnenstadsbeleid is regelmatig inzet van het politieke debat in gemeenten. Zo heeft het CDA in Enschede het over ‘hap snap’-beleid, ‘zonder een duidelijke lange termijnvisie voor de binnenstad’ (CDA Enschede 2012), en spreekt lokale partij Hoorns Belang het over ‘zwalkend en tegenstrijdig’ beleid voor de binnenstad van Hoorn. In dit soort situaties wordt bestuurders ‘gebrek aan visie’ verweten, of er wordt over politici gezegd dat ze ‘onvoldoende koersvast’ zouden zijn. Wat met dat soort kwalificaties precies wordt bedoeld, is niet direct duidelijk. Op het eerste gezicht lijkt het erom te gaan dat beleid niet te vaak zou moeten veranderen - beleid zou met andere woorden gekenmerkt moeten worden door continuïteit en stabiliteit in plaats van door verandering.

In de basis heeft het fenomeen van zwabberbeleid te maken met wat Patashnik (2008, p. 5) het *commitment problem* noemt: de onmogelijkheid van soevereine bestuurders om hun opvolgers en zelfs ook zichzelf te binden aan vastgestelde doelstellingen, werkwijzen en beleidsinstrumenten. Een mooie illustratie van dat *commitment problem* komt naar voren in een gemeentelijk beleidsdocument met betrekking tot de herinrichting van de Arnhemse binnenstad in 1992¹. In die brief schrijft het College van B&W: “tijdens de inspraakronde kwam naar voren, dat de herinrichting alleen effect sorteert als zij geheel wordt uitgevoerd en er niet na een eerste of tweede fase wordt gestopt. Wij zijn het eens met deze stelling. Alleen integrale uitvoering is de inspanning en het geld waard. (...) Het CCA [belangengroep ondernemers Arnhem, DS] vroeg om de termijn van uitvoering juridisch spijkerhard vast te leggen. Dat is niet mogelijk gezien het feit dat een raadsbesluit altijd door een raadsbesluit overruled kan worden.” Dit is het *commitment problem* in een notendop: bestuurders zouden graag beloven dat hun plannen uitgevoerd zullen worden, maar kunnen nooit garanderen dat hun opvolgers daar niet anders over zullen denken. Voor de duidelijkheid: het gaat hier dus over stabiliteit van beleid ‘op papier’, nog los van de implementatiedynamiek die volgt op de vaststelling van beleid. In termen van het systeemmodel van beleid gaat het hier meer om stabiliteit van *beleidsoutputs* dan van *beleidseffecten*.

De protesten tegen zwabberbeleid zijn begrijpelijk, want koersvastheid is een belangrijke waarde voor beleid, om twee redenen. Ten eerste heeft beleid tijd nodig om te landen en effecten te sorteren (zie bijvoorbeeld Sabatier & Mazmanian 1979). Als beleid voordat de daarvoor benodigde tijd is verstreken al veranderd is, dan komt de doelbereiking van beleid dus in gevaar. Ten tweede moeten we constateren dat de beweging van *government* richting *governance* (zie bijvoorbeeld Osborne 2006), die anno 2017 alomtegenwoordig is in het publieke domein, dit verschijnsel alleen maar pregnanter maakt. Wanneer de overheid niet langer de centrale sturende actor is, maar voor de bereiking van de doelen die zij zich stelt afhankelijk is van de betrokkenheid en inzet van vele maatschappelijke actoren, dan zien we dat **waarden**

¹ Brief aan de gemeenteraad van Arnhem, van het College van B&W, d.d. 27 oktober 1992, getiteld: “Herinrichting Binnenstad”.

als voorspelbaarheid en betrouwbaarheid aanmerkelijk in belang toenemen. Als de overheid een veelvoud van partijen nodig heeft om publieke waarde te realiseren, dan lijkt het van levensbelang dat die partijen kunnen bouwen op een duurzame, voorzienbare koers van overheidswege. Zonder die voorspelbaarheid krijgt beleid niet de kans zich te 'settelen', blijven investeringen uit en kan een duurzame samenwerking niet van de grond komen, zo blijkt uit de netwerkmanagementliteratuur (bijvoorbeeld Ansell & Gash 2008; Koppenjan & Klijn 2004).

Hoewel het dus belangrijk is dat beleid gekenmerkt wordt door een zekere koersvastheid, moet ook de keerzijde van die koersvastheid benoemd worden. Stabiliteit van beleid kan namelijk ook doorslaan in starheid of rigiditeit. Star beleid is beleid dat nooit verandert, hoe nodig dat misschien ook is. Het is ten zeerste de vraag of de politieke actoren die ageren tegen 'zwabberbeleid' dat een aantrekkelijk vooruitzicht vinden. Als ook zeer stabiel beleid niet ideaal is, komt de vraag in beeld: wat is wél een goed alternatief voor 'zwabberbeleid'?

Laten we om die vraag te beantwoorden kijken naar andere krachten waaraan beleidsmakers blootstaan. Behalve de roep om stabiliteit van beleid, hebben zij namelijk ook te maken met krachten die hen in een andere richting trekken. Behalve een roep om *adaptiviteit* hebben beleidsmakers te maken met pleidooien voor *wendbaarheid* (Mierop 2011), *responsiviteit* of *flexibiliteit* van de overheid. Die krachten komen deels voort uit de opkomst van governance als dominant sturingsmodel. De redenering daarachter is vaak de volgende: in een steeds sneller veranderende wereld, waarin traditionele instituties steeds minder voor zekerheid en voorspelbaarheid zorgen, is het van groot belang dat de overheid voldoende wendbaar is om in te spelen op snel veranderende omstandigheden: responsief te zijn, dus. Volgens Verheul & Daamen (2014, p. 73) hangt effectief optreden van de stedelijke overheid af van 'het vermogen adaptief te zijn ten opzichte van nieuwe gebeurtenissen binnen de stedelijke context'. Volgens anderen moet de overheid 'voorbereid zijn op verrassing', zich 'voorbereiden op het onbekende' en 'verkennen door proberen' (citaten uit Van der Steen 2016). Ook pleidooien voor een zogenaamde 'experimenterende overheid' keren regelmatig terug (Van der Steen 2016, p. 37). Hoe belangrijk ook, op het eerste gezicht lijken deze tendensen de gewenste stabiliteit van beleid eerder tegen te werken dan te bevorderen.

Als we de twee eisen die aan beleid worden gesteld - stabiliteit en adaptiviteit - combineren, dan lijkt dat een vruchtbare combinatie op te leveren: als beleid zowel in grote lijnen stabiel is, maar toch in staat is zich geleidelijk aan te passen aan veranderende omstandigheden, dan slaagt beleid erin te voldoen aan de twee uiteenlopende eisen. Consistent beleid is dan dus beleid dat gekenmerkt wordt door stabiliteit op langere termijn, maar tegelijkertijd een zeker adaptief vermogen heeft. Tussen die twee verschillende eisen, van stabiliteit en adaptiviteit, bestaat desalniettemin een spanning, zo constateren ook Bressers et al. (2013, p. 28). Ook in de praktijk komt dit naar voren: een Utrechts gemeenteraadslid bijvoorbeeld spreekt van een 'democratisch dilemma' (Oosterbroek, 2017), wanneer hij merkt dat "de huidige gemeenteraad soms graag iets wil wat afwijkt van de afspraken die ooit gemaakt zijn" op het vlak van de binnenstad. Toch betekent het bestaan van die spanning niet dat beide eisen elkaar per definitie uit zouden moeten sluiten.

Dit onderzoek beoogt voor een concreet beleidsterrein empirisch te onderzoeken in welke mate beleid, gezien over een lange periode van 25 jaar, als consistent beoordeeld kan worden. Ook gaat deze studie op zoek naar verklaringen voor de geconstateerde mate van consistentie. Om die vragen te kunnen beantwoorden, kiest dit onderzoek in zijn casusselectie voor een voorbeeld van een beleidsterrein waarvan verwacht kan worden dat het gebaat is bij een consistente, langetermijngerichte aanpak. Dit terrein is het binnenstadsbeleid van een grote Nederlandse gemeente, Breda.

Binnenstadsbeleid is al het beleid dat zich richt op het wel en wee van de binnenstad van een stedelijke gemeente. Die binnenstad kenmerkt zich door specifieke problematiek, die zich in andere wijken in een stad niet voordoet. Voor binnensteden anno 2017 is het realiseren van *aantrekkelijkheid* voor bezoekers de

grootste uitdaging. Binnensteden moeten transformeren tot plekken waar het bovenal goed toeven is voor de bezoeker. Daarmee gepaard gaat beleid omtrent bijvoorbeeld voorzieningen, groen, bereikbaarheid, winkelaanbod en -leegstand (Evers et al. 2015).

Binnenstadsbeleid vormt een ideale casus om de hierboven geschetste problematiek nader te verkennen, omdat binnenstadsbeleid zich veelal kenmerkt door de noodzaak voor een langetermijngerichte aanpak. Dat uit zich op twee manieren. Ten eerste spelen in binnensteden regelmatig vraagstukken van ruimtelijke ordening waarin de gemeentelijke overheid zelf gebaat is bij een consistente aanpak: een stadspark moet worden gerenoveerd, een plezierhaven aangelegd, of een nieuwe tramlijn gebouwd. Dat zijn vaak grote (infrastructurele) projecten, die zowel in de planvorming als in de uitvoering veel tijd kosten en daarom gebaat zijn bij een consistente aanpak. Ten tweede zijn *stakeholders* in veel steden sterk afhankelijk van een consistente koers van de gemeente. Bijvoorbeeld vastgoedeigenaars of projectontwikkelaars hebben vaak grote bedragen geïnvesteerd in de binnenstad. Zij baseren die investeringen op verwachtingen over onder meer het handelen van de overheid. Als de overheid dan bijvoorbeeld onverwachts, in weerwil van eerdere plannen, inzet op de ontwikkeling van een ander winkelgebied dan het gebied waarin een investeerder zojuist een groot pand heeft laten bouwen, dan is het logisch dat dat fnuikend kan zijn voor het vertrouwen in de gemeentelijke overheid, wat ook kan doorwerken naar het uitblijven van toekomstige investeringen.

Dit alles levert de volgende stand van zaken op. Deze scriptie richt zich op het fenomeen van beleidsconsistentie. Voor die consistentie is enerzijds stabiliteit van belang, in relatie tot het managen van steeds complexere governancenetwerken door de overheid, omdat dat bijdraagt aan de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van de overheid - waarden die door stakeholders belangrijk worden geacht. Tegelijkertijd wordt er echter van de overheid verwacht dat beleid adaptief en wendbaar is. Het is de vraag of het beleidsmakers lukt om beleid op langere termijn consistent te laten zijn door zowel de waarden van stabiliteit als adaptiviteit te accommoderen.

Om die vraag te beantwoorden zal de consistentie van het binnenstadsbeleid van een grote Nederlandse gemeente, Breda, onder de loep worden genomen, en zal worden gezocht naar verklaringen voor de geconstateerde mate van consistentie. Dat laatste zal gebeuren door twee theoretische verklaringsperspectieven tegenover elkaar te plaatsen. Het ene, incrementele, perspectief ziet consistentie van beleid als de 'natuurlijke' staat van beleid, en beargumenteert dat beleid in principe tendeert richting stabiliteit. Het andere perspectief gaat juist uit van de belangrijke rol die 'politiek' speelt bij de totstandkoming van beleid, en de dynamiek die daarmee gepaard gaat. In zo'n visie tendeert beleid juist richting instabiliteit en zal er eerder sprake zijn van non-consistentie en 'gezwabber'. Beide perspectieven hebben andere implicaties voor het handelen van beleidsmakers en bestuurders. Voor we op het verklarende aspect van deze studie ingaan, moeten we echter eerst het centrale begrip van deze studie, consistentie van beleid, nader conceptualiseren.

2. Beleidsconsistentie nader beschouwd

Voordat we ingaan op de onderzoeksvragen en -methoden van deze studie, is het belangrijk het centrale begrip van dit onderzoek nader te verkennen. Wat er precies onder consistentie van beleid wordt verstaan kan namelijk nog verder uitgewerkt worden. Om dit begrip te verhelderen zullen we het begrip nader definiëren aan de hand van vier dimensies.

Dimensies van consistentie

Het is belangrijk om expliciet te maken dat de term consistentie geen neutraal begrip is, maar een normatieve lading met zich meedraagt. Die normatieve lading van consistentie komt er in de kern op neer dat consistentie van beleid vaak als goed wordt beschouwd, en het als onwenselijk wordt gezien wanneer beleid niet-consistent is. Die lading moet genuanceerd worden door middel van drie kanttekeningen.

Ten eerste is het van belang te constateren dat termen als 'consistentie', 'responsief beleid', 'zwabberbeleid', 'hap-snap-beleid' en 'continuïteit', die we allemaal tegenkwamen in de introductie, geen neutrale betekenis hebben, maar geladen zijn met waarden, en worden ingezet in het politiek debat over beleid. Ze zijn troeven in de handen van actoren die hun belangen najagen in de politieke arena, een van de lessen die Stone (2002) ons leert. Dat betekent dat we claims over 'consistentie' van beleid, of kritiek op 'zwabberbeleid' kritisch moeten beschouwen. Gaat het hier echt over consistentie van beleid of is er vooral sprake van een politiek spel waarin het voor een actor voordelig is beleid te *framen* als inconsistent? Ook betekent het dat we nauwkeurig moeten omschrijven wat we in empirische zin verstaan onder consistentie.

Ten tweede moet worden opgemerkt dat consistentie door kan slaan in wat wel inertie wordt genoemd, een eigenschap met een negatieve connotatie. Inertie is een eigenschap die geassocieerd wordt met onbeweeglijkheid of starheid. De literatuur over beleidsbeëindiging leert dat er de nodige barrières bestaan om bestaand beleid een halt toe te roepen. Volgens Bardach (1976) zijn er vijf redenen die beleidsbeëindiging in de weg staan. DeLeon (1978) noemt zes factoren die verklaren waarom beleidsbeëindiging zo zelden van de grond komt. Die barrières werken inertie van beleid in de hand. Een mogelijke uitleg van het begrip inertie is 'te ver doorgevoerde consistentie'. Of, zoals Verheul & Daamen (2014, p. 86) het verwoorden: "vooraf bedachte plannen die door tunnelvisies verworden tot een *idée fixe*". Inertie maakt het onmogelijk voor beleid om zich nog in een andere richting te ontwikkelen dan het ingeslagen pad. Dit verschijnsel wordt in de literatuur ook wel aangeduid met 'entrapment' of 'verstrikking' (Otten 2000), en verwijst naar de situatie waarin beleidsmakers op een zeker moment in een besluitvormingsproces 'zo veel energie en prestige [hebben] geïnvesteerd dat men niet meer bereid is bij te sturen, ook wanneer er duidelijke en herhaalde signalen binnenkomen dat het niet goed of zelfs helemaal fout gaat.' ('t Hart 1988, p. 279). Zoals 't Hart (ibidem) opmerkt: in dit soort situaties wordt volharding 'disfunctioneel'.

Ten derde moet, in het verlengde hiervan, duidelijk worden gemaakt dat consistentie van beleid niet hoeft te betekenen dat beleid in het geheel niet verandert. Voor consistentie gaat het er vooral om dat voor betrokken actoren de veranderingen voorzienbaar en voorspelbaar zijn. Daarbij kan flexibiliteit om verschillende redenen wenselijk zijn. Het klassieke democratische argument daarvoor is: beleid moet een bepaalde flexibiliteit hebben, zodat wijzigingen in de electorale voorkeur van kiezers doorvertaald kunnen worden naar beleidswijzigingen. Een minstens zo belangrijk argument is dat non-consistentie wenselijk kan zijn om veranderende maatschappelijke omstandigheden het hoofd te bieden, nog los van electorale voorkeuren. En flexibiliteit kan, zoals we hierboven zagen, de ruimte bieden voor de roep om wendbaarheid en beleidsexperimenten waarmee de overheid in toenemende mate geconfronteerd wordt.

Kort samengevat is consistentie van beleid dus iets wezenlijk anders dan 'inertie' of 'verstrikking', en is ook duidelijk dat er binnen consistent beleid ruimte is voor beleidswijzigingen. Consistentie heeft te maken met stabiliteit van beleid, maar dan wel 'vruchtbare' stabiliteit, in plaats van doorgeslagen stabiliteit. Daarnaast is ook *voorspelbaarheid* een kernbegrip. Wat consistent beleid dan onderscheidt van 'gezwabber', wordt duidelijk als we het begrip beleidsconsistentie nader uit elkaar trekken, in vier dimensies:

- Het *niveau* van beleidswijzigingen is van belang: heeft de wijziging betrekking op abstracte, overkoepelende elementen van het beleid, of op de meer gedetailleerde uitwerking van het beleid? Een wijziging in de voorwaarden van een subsidieregeling heeft qua consistentie andere implicaties dan het afschaffen van de hele regeling.
- Het *type* van de wijzigingen is van belang: is er sprake van aanpassing, vervanging of van afschaffing van beleid? Ook hier geldt: een lichte aanpassing heeft minder gevolgen qua consistentie dan regelrechte afschaffing van beleid;
- De *richting* van beleidswijzigingen doet er ook toe: drie opeenvolgende wijzigingen zijn op zichzelf geen aanwijzing voor gezwabber, maar als de wijzigingen zich bijvoorbeeld volgens het patroon 'richting A', 'richting B', 'terug in richting A' voordoen, lijkt er wel sprake te zijn van gezwabber. Wijzigingen in dezelfde richting kunnen passen bij de waarde van voorspelbaarheid;
- Het *tempo* van beleidswijzigingen is een vierde factor: wijzigingen volgen elkaar niet al te snel op, maar krijgen de tijd om te 'settelen'.

Het antwoord op de vraag wat beleidsconsistentie is, luidt in de kern dus als volgt: consistent beleid wordt gekenmerkt door een zekere mate van stabiliteit en voorspelbaarheid. Consistent beleid is beleid dat gedurende een langere periode dezelfde overkoepelende doelen nastreeft en daarvoor grotendeels de zelfde beleidsinstrumenten inzet. Beleidswijzigingen kunnen plaats vinden, maar hebben betrekking op lagere niveaus van beleid en het type wijziging is niet erg ingrijpend. Daarbij is van belang dat wijzigingen zich niet voortdurend in verschillende 'richtingen' voordoen, en dat beleid een tijd met rust worden gelaten voor er zich weer nieuwe wijzigingen voordoen.

Nog bondiger kan worden gesteld dat consistentie is: het volhouden van de beleidsmatige ambities, richting en inspanningen gedurende een langere tijd, tenzij veranderde omstandigheden onomstotelijk laten zien dat er van die lijn moet worden afgeweken. De vier dimensies die we hierboven hebben geïntroduceerd zullen we nu verder uitwerken.

Niveau en type

De eerste twee dimensies van beleidsconsistentie zijn het niveau en type van de wijzigingen waarmee bestaand beleid geconfronteerd wordt. Eerst moeten we echter definiëren wat we met beleid bedoelen. In de klassieke definitie van beleid van Hoogerwerf is beleid 'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde' (Hoogerwerf & Herweijer 2008). Dat conceptuele onderscheid tussen middelen en doelen staat ook aan de basis van een belangrijke typologie over beleidsverandering, ontwikkeld door Hall (1993, p. 278-288). Hall onderscheidt drie niveaus van beleidsverandering, aan de hand waarvan we de verschillende dimensies waaruit beleid bestaat kunnen verkennen. Veranderingen van de *eerste* orde zijn wijzigingen van de 'levels' of 'settings' van bestaande beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld: een andere inkomensnorm om voor een subsidie in aanmerking te komen). We zouden dit het *finetunen* van het bestaande beleidsinstrumentarium kunnen noemen. Er is sprake van beleidswijziging van de *tweede* orde wanneer de overkoepelende doelen van beleid gelijk blijven, maar de beleidsinstrumenten die worden ingezet om die doelen te bereiken, wijzigen. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn: het inzetten van boetes om naleving van bepaalde regels te bevorderen, terwijl er eerst sprake was van subsidies om die naleving aan te moedigen. Veranderingen van de *derde* orde ziet Hall als wijzigingen waarin beleid behalve andere instrumenten gaat hanteren, ook substantieel andere doelen na gaat streven. Hij spreekt in die context van een verandering van *beleidsparadigma*. Een voorbeeld daarvan zou kunnen zijn het vervangen van het stelsel van sociale zekerheid door de invoering

van het basisinkomen, een stelsel waarachter een radicaal ander mens- en maatschappijbeeld schuilt dan achter het huidige stelsel van sociale zekerheid.

Howlett & Cashore (2009) bouwen voort op de typologie van Hall (1993) en verfijnen die verder. Zij stellen dat voor Hall het onderscheid tussen doelen van beleid en de middelen om die doelen te bereiken heel belangrijk was, maar dat dat onderscheid echter niet als zodanig terugkomt in zijn typologie. Howlett & Cashore (2009, p. 39) zien dat als een gemiste kans, en structureren daarom hun taxonomie van componenten van beleid dan ook volgens dat onderscheid tussen *policy ends* en *policy means*. Ze beogen zo duidelijker te krijgen wát er nu precies verandert als de brede term ‘beleidsverandering’ wordt gebruikt. Behalve het onderscheid tussen doelen en middelen, delen ze beleid ook in volgens de drie niveaus van Hall: het abstracte, overkoepelende niveau, het programmaniveau en de ‘settings’. Dat levert de volgende indeling in zes componenten van beleid op:

			Policy Content	
		<i>High Level Abstraction</i>	<i>Programme Level Operationalization</i>	<i>Specific On-the-Ground Measures</i>
<i>Policy Ends or Aims</i>	GOALS What General Types of Ideas Govern Policy Development? (e.g. environmental protection, economic development)	OBJECTIVES What Does Policy Formally Aim to Address? (e.g. saving wilderness or species habitat, increasing harvesting levels to create processing jobs)	SETTINGS What are the Specific On-the-ground Requirements of Policy? (e.g. considerations about the optimal size of designated stream-bed riparian zones, or sustainable levels of harvesting)	
Policy Focus				
<i>Policy Means or Tools</i>	INSTRUMENT LOGIC What General Norms Guide Implementation Preferences? (e.g. preferences for the use of coercive instruments, or moral suasion)	MECHANISMS What Specific Types of Instruments are Utilized? (e.g. the use of different tools such as tax incentives, or public enterprises)	CALIBRATIONS What are the Specific Ways in Which the Instrument is used? (e.g. designations of higher levels of subsidies, the use of mandatory vs voluntary regulatory guidelines or standards)	

Figuur 1: Taxonomie van componenten van beleid door Howlett & Cashore (2009)

Met de taxonomie van Howlett & Cashore hebben we de eerste dimensie van beleidsconsistentie verder verkend: de verschillende niveaus van beleid waarop zich een wijziging kan voordoen. De volgende dimensie die we zullen behandelen is het *type* verandering. Daarbij is literatuur over *policy termination* behulpzaam. Een belangrijke bijdrage aan deze literatuur is de afbakening van wát er eigenlijk wordt beëindigd als er sprake is van beleidsbeëindiging. DeLeon (1978) onderscheidt vier niveaus: beëindiging van programma's en instrumenten; van beleid; van instituties en van (basis)functies van de staat. Hoe hoger het niveau, hoe moeilijker het te beëindigen is, is zijn stelling. Bauer (2009) presenteert een belangrijke aanvulling op deze stroming in de literatuur. Hij stelt dat er behoefte is aan differentiatie in het concept van beleidsbeëindiging. Beleidsbeëindiging is in zijn opvatting geen dichtotome variabele, maar een schaal met

niveaus. Hij stelt vier niveaus van beëindiging voor: behoud van de status quo, vervanging, reductie en eliminatie. Die niveaus kunnen van toepassing zijn op vier 'gedaanten' van beleid: een lichte aanpassing van de typen van DeLeon (1978). Dat leidt uiteindelijk tot een matrix waarin zowel aandacht is voor de niveaus van overheidsoptreden als de niveaus van beleidsbeëindiging. Dat is samengevat in figuur 2, waarin voor een denkbeeldig 'Beleid A' is aangegeven in hoeverre er sprake is van beleidsbeëindiging voor de verschillende niveaus van dit beleid. De pijlen geven aan dat beleidsbeëindiging op twee manieren steeds 'moeilijker' wordt.

	Niveau	Beleid A	Toenemend maatschappelijk verzet →			
			Status quo	Substitutie	Reductie	Eliminatie
Toenemende moeilijkheid beëindiging ↓	<i>Instrument</i>	Instrument A				X
	<i>Programma</i>	Programma A			X	
	<i>Politiek doel</i>	Politiek doel A			X	
	<i>Overheidstaak</i>	Overheids- taak A	X			

Figuur 2: Een gedifferentieerde benadering van beleidsbeëindiging, cf. Bauer (2009), mijn vertaling

Deze typologie van Bauer (2009) is heel behulpzaam voor het bestuderen van beleidsconsistentie. Dat zit hem vooral in de rechterkant van het bovenstaande schema: de gedifferentieerde benadering van de typen wijzigingen waarmee beleid geconfronteerd kan worden, en de daarbij behorende constatering dat hoe ingrijpender de wijziging is, des te lastiger die te realiseren zal zijn.

Daarbij moet worden opgemerkt dat Bauer (2009) zich focust op verschillende niveaus en manieren waarop beleidsbeëindiging zich voor kan doen. Andere typen beleidsdynamiek komen niet voor in zijn schema. Wij zijn daarin wel geïnteresseerd, en voegen daarom aan zijn vier typen ('status quo', 'substitutie', 'reductie' en 'eliminatie') een vijfde toe: 'expansie'. Deze vijfde categorie slaat op veranderingen waarbij beleidsdoelen of middelen uitgebreid worden: er worden nieuwe beleidsdoelen geformuleerd, of eerder niet ingezette instrumenten worden nu wel ingezet.

De linkerkant van het schema van Bauer (2009) kiest voor een andere indeling van niveaus van beleid dan we hierboven zagen bij Howlett & Cashore (2009). Aangezien zij een nog verfijndere indeling bieden, die ook voortborduurde op de zeer invloedrijke bijdrage van Hall (1993) aan het debat over beleidsverandering, wordt hier gekozen voor hun indeling van componenten van beleid. Dat betekent dat voor het beoordelen van de niveaus en typen van beleidsconsistentie de indelingen van Howlett & Cashore (2009) en Bauer (2009) worden gecombineerd. Van elk van de zes niveaus van beleid van Howlett & Cashore kan op deze manier worden aangegeven van welk type wijziging (cf. Bauer) sprake is, zoals in onderstaande figuur voor een denkbeeldig voorbeeld van beleid is gedaan.

		Type verandering				
	Beleids- component	<i>Expansie</i>	<i>Status quo</i>	<i>Substitutie</i>	<i>Reductie</i>	<i>Eliminatie</i>
Beleids- doelen	<i>Overkoepelende, abstracte doelen</i>		X			
	<i>Formele doelen</i>			X		
	<i>Invulling van doelen</i>	X				
Beleids- instrumenten	<i>Instrumentlogica</i>		X			
	<i>Mechanismes</i>				X	
	<i>Calibraties</i>			X		

Figuur 3: Een synthese van de modellen van Howlett & Cashore (2009) en Bauer (2009), mijn vertaling

Richting en tempo

De derde dimensie van consistentie is de *richting* van beleidsverandering. In dit kader is *voorspelbaarheid* een kernbegrip. Consistentie is iets anders dan de meer neutrale term van beleidsstabiliteit, in die zin dat stabiliteit duidt op de afwezigheid van verandering, maar dat er voor consistentie er niet per se sprake hoeft te zijn van volledige stabiliteit. Belangrijker is dat de richting waarin beleid zich ontwikkelt enigszins voorzienbaar is. Als wijzigingen zich voortdurend in verschillende 'richtingen' voordoen, is het moeilijk om te spreken van consistent beleid. Als wijzigingen daarentegen geleidelijk op elkaar voortbouwen in een duidelijke richting, kan er wel degelijk sprake zijn van consistentie. Met andere woorden kunnen we stellen dat *adaptieve* wijzigingen, die beleid geleidelijk doen aanpassen aan een veranderende realiteit, passen binnen het idee van consistent beleid, terwijl *disruptieve* wijzigingen, die expliciet breken met een bestaande beleidslijn, niet als consistent kunnen gelden.

Het *tempo* van beleidswijzigingen is de vierde dimensie. In dit kader is vooral van belang dat er bij consistent beleid, als het geconfronteerd wordt met wijzigingen, sprake is van tijd waarin deze wijzigingen hun beslag kunnen krijgen. Die tijd is nodig om beleid effecten te laten sorteren (cf. Van der Steen 2009). Het 'gunnen' van tijd aan nieuw beleid om tot wasdom te komen draagt om die reden dus bij aan het ontwikkelen van een voorspelbare, consistente beleidslijn. Wanneer wijzigingen elkaar snel opvolgen, is er sprake van onzekerheid en instabiliteit in een beleidsveld, wat consistentie niet ten goede zal komen.

Typen beleidsconsistentie

Hierboven maakten we een indeling in vijf dimensies van beleidsconsistentie. De eerste twee dimensies zijn in de voorgaande paragraaf nader uitgewerkt. Hieronder geven we een overzicht van de vier dimensies, de maat voor consistentie van beleid die voor die dimensie geldt, en de methode waarmee die dimensie zal worden bestudeerd.

Dimensie	Maat voor consistentie	Methode
<i>Niveau</i>	Wijzigingen vinden niet of nauwelijks plaats in de abstractere beleidsniveaus, met name 'goals' en 'instrument logic' (cf. Howlett & Cashore 2009)	Howlett & Cashore (2009) & Bauer (2009)
<i>Type</i>	Wijzigingen van het type 'eliminatie' of 'substitutie' (cf. Bauer 2009) vinden niet of nauwelijks plaats	
<i>Richting</i>	Wijzigingen doen zich voor in grotendeels dezelfde 'richting'	Thematische inhoudsanalyse
<i>Tempo</i>	Wijzigingen krijgen de tijd te 'settelen'; volgen elkaar niet te snel op	D.m.v. Causal-process tracing (Blatter & Haverland 2012)

Figuur 4: De vier dimensies van beleidsconsistentie

Bij dit classificatiekader voor beleidsconsistentie moet direct worden opgemerkt dat bij alle dimensies een mate van interpretatie komt kijken. Wat geldt als een 'hoog' tempo van beleidswijzigingen? Wanneer is er precies sprake van wijziging van 'objectives' en wanneer van 'settings'? Deze keuzes zullen veelal binnen de context van de casus gemaakt moeten worden, aangezien het heel moeilijk is hier, buiten de al gepresenteerde definities en omschrijvingen algemene regels voor deze classificatie op te stellen.

Tezamen zal de bovenstaande aanpak een multidimensionaal en geschaald beeld van consistentie opleveren, waarbij consistentie niet wordt opgevat als een dichotoom begrip, maar als een schaal: beleid kan in mindere of meerdere mate consistent zijn. Dat leidt tot de volgende typologie van beleidsconsistentie:

	Dimensies			
Type	Niveau	Type	Richting	Tempo
Beleidsbeëindiging	Heeft betrekking op alle niveaus	Uitsluitend 'eliminatie'	N.v.t.	N.v.t.
Disruptieve inconsistentie	Wijziging potentieel op alle niveaus	Substitutie, reductie en mogelijk ook eliminatie	Wijzigingen in verschillende richtingen	Snel opeenvolgende wijzigingen
Adaptieve consistentie	Wijziging voornamelijk op lage niveaus	Minder ingrijpende typen wijziging	Voornamelijk in zelfde richting	Incrementele, langzame wijzigingen
Rigiditeit / inertie	Geen of amper wijzigingen	Voornamelijk 'status quo'	In oorspronkelijke beleidsrichting	Langzaam

Figuur 5: Een typologie van beleidsconsistentie

Nu het fenomeen consistentie geconceptualiseerd is, zullen de doel- en vraagstelling van dit onderzoek uitgewerkt worden.

3. Doel- en vraagstelling onderzoek

De doel- en vraagstelling van dit onderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

Deze studie onderzoekt de consistentie van het gemeentelijk binnenstadsbeleid van een grote Nederlandse stad, Breda, in de periode 1990-2015, en beoogt de geconstateerde mate van consistentie van dit beleid te verklaren door twee theoretische perspectieven tegenover elkaar te zetten - met het doel om beter te begrijpen hoe beleidsmakers kunnen sturen op consistentie van beleid.

De hierboven omschreven doelstelling van dit onderzoek valt uiteen in een tweetal deelvragen, die focussen op een ander aspect van beleidsconsistentie.

De eerste deelvraag beoogt te beoordelen in hoeverre er feitelijk sprake is van consistentie in beleid. De eerste deelvraag luidt dan ook: in hoeverre is er sprake van consistentie in het gemeentelijke binnenstadsbeleid van Breda in de periode 1990-2015?

De tweede deelvraag luidt: hoe kan de geconstateerde mate van consistentie worden verklaard? Daartoe zullen, zoals gezegd, twee theoretische verklaringsperspectieven tegen elkaar worden afgezet: een *incrementeel* en een *politiek* perspectief.

Het doel van het beantwoorden van deze deelvragen is, zoals hierboven al te lezen valt, het identificeren van een aanpak voor beleidsmakers en bestuurders voor succesvolle sturing op consistentie van beleid. De twee theoretische perspectieven binnen deelvraag 2 hebben namelijk andere implicaties voor bestuurlijk handelen. In het kort komen die erop neer dat bestuurders volgens het incrementeel perspectief niet te veel moeten ingrijpen, en er vooral voor moeten zorgen dat de zichzelf bestendigende dynamiek van instituties zijn werk kan doen; terwijl volgens het politieke perspectief een veel actievere opstelling nodig is om consistentie te bereiken.

4. Relevantie

Een onderzoek naar consistentie van gemeentelijk beleid is om meerdere redenen relevant. Ten eerste is het van belang op te merken dat niet-consistent beleid allerlei kosten met zich meebrengt. Maatschappelijke actoren maken plannen, doen investeringen en richten zich op andere manieren naar bestaand beleid. Als dat vervolgens niet-consistent blijkt, brengt dat zowel economische kosten met zich mee als ook andersoortige kosten, zoals mogelijk dalend vertrouwen in de overheid of terugtrekkende bewegingen van maatschappelijke actoren die de overheid niet langer als betrouwbare partner zien. Daarom is het van belang meer inzicht te krijgen in consistentie van beleid en de verklaringen daarvoor.

Ten tweede heeft beleid over het algemeen tijd nodig om effecten te sorteren (zie bijvoorbeeld Sabatier & Mazmanian 1979, Van der Steen 2009, p. 44). Non-consistentie van beleid kan er dus voor zorgen dat beleid niet de kans krijgt om die effecten die pas na enige tijd optreden, te bereiken. Soms is het zelfs zo dat beleid dat in eerste instantie een mislukking lijkt te zijn, op langere termijn toch succesvol blijkt (Sabatier 1988, p. 131). Consistentie is dus in die zin relevant dat het ertoe bij kan dragen dat beleid de gestelde doelen bereikt. Een beter begrip van consistentie is met andere woorden van belang met het oog op de doelbereiking van beleid.

Ten derde moet worden opgemerkt dat dit onderzoek beoogt kennis op te leveren die relevant en bruikbaar is voor de praktijk van beleidsmakers in stedelijke gemeenten. Door het fenomeen van beleidsconsistentie nader te ontrafelen, en de spanning tussen consistentie en flexibiliteit van beleid te verkennen, kunnen aangrijpingspunten worden geïdentificeerd voor effectiever bestuur. De twee verklaringsperspectieven die in deze studie naar voren zullen komen hebben beide een andere implicatie voor beleidsmakers: de 'politieke visie' duidt op de noodzaak van actief handelen van beleidsmakers om consistentie van beleid te borgen, terwijl het incrementele perspectief stelt dat beleid in principe tendeert naar stabiliteit, en dat het vooral de taak van bestuurders is om ervoor te zorgen dat dat proces niet verstoord wordt. Op die manier heeft dit onderzoek de potentie een handelingsperspectief te schetsen voor bestuurders die willen sturen op consistentie.

Behalve praktische relevantie heeft dit onderzoek ook theoretische relevantie. Het fenomeen van beleidsconsistentie krijgt weinig aandacht in de beleidswetenschappelijke literatuur. In die literatuur is veel aandacht voor de neutrale termen van beleidsstabiliteit en -verandering, maar dat geldt niet voor het begrip consistentie, dat een wat meer normatieve connotatie heeft. De conceptualisering in verschillende dimensies van consistentie die hier wordt gepresenteerd, is dan ook een welkome aanvulling op de literatuur. Ook onderzoekt deze studie welk theoretisch perspectief meer potentie heeft om het fenomeen van beleidsconsistentie te verklaren. Dat is een laatste bijdrage aan de theoretische relevantie van dit onderzoek.

5. Theorie: twee perspectieven op beleidsconsistentie

Hoe is (in)consistentie van beleid te verklaren? Biedt een incrementeel perspectief de beste verklaring voor consistentie, of is een politieke lens geschikter om de mate van consistentie van beleid te begrijpen? Dat is de kern van de tweede deelvraag van dit onderzoek. Beide theoretische perspectieven zullen in dit hoofdstuk worden geschetst.

Het eerste perspectief dat we zullen behandelen is het incrementalistische perspectief. Hierin worden incrementalistische, institutionele en psychologische onderdelen van de beleidsliteratuur samengebracht. Twee basale assumpties van dit perspectief zijn: (1) consistentie van beleid is de norm, en (2) beleidssystemen worden beschouwd als relatief 'gesloten' systemen. Auteurs binnen dit perspectief zijn vooral geïnteresseerd in de zelfversterkende mechanismen binnen beleidssystemen die leiden tot reproductie en voorspelbaarheid. We zullen dit perspectief hier nader uitwerken, aan de hand van de volgende bronnen voor de hang van beleid naar stabiliteit die in de literatuur naar voren komen:

- De paradigmatische aard van beleid (Hall 1993);
- De hang van beleid naar inertie (Rose 1990);
- Padafhankelijkheid en positieve feedback (Pierson 2004);
- De stabiliserende werking van instituties: 'lock-in' (Kaufman 1976, North 1990);
- Psychologische factoren die verandering in de weg staan (Otten 2000).

Perspectief A: incrementalisme - beleid tendert naar stabiliteit

Lindblom (1959) staat aan de basis van de incrementalistische benadering van beleidssystemen. Hij was het die het beleidsproces als een *incrementeel* proces typeerde. De incrementele benadering van beleid was een reactie op het naoorlogse dominante idee dat besluitvorming over beleid een rationeel proces zou zijn waarin een in principe ongelimiteerd scala aan beleidsalternatieven tegen elkaar wordt afgewogen, met als primaire toetssteen de mate van doelbereiking van deze alternatieven. Uiteindelijk wordt gekozen voor het beleidsalternatief dat deze toets als beste doorstaat. Volgens Lindblom (1959) is dit een utopie, en worden allesbehalve alle mogelijke beleidsalternatieven tegen elkaar afgewogen, maar zijn het alleen de beleidsopties die marginaal afwijken van de status quo die serieus worden overwogen door beleidsmakers. Dat leidt ertoe dat beleidsverandering nagenoeg altijd in de marge zal plaatsvinden, en hoogst zelden van fundamentele aard zal zijn. Zelf noemde Lindblom (1979) dit de 'core meaning' van het concept incrementalisme. In deze visie is beleidsconsistentie dus eerder regel dan uitzondering.

Beleidsparadigma's

Die stabiliteit van beleid op de lange termijn kent een aantal bronnen. Een eerste bron vinden we in het werk van Hall (1993), die in zijn invloedrijke studie de vraag beantwoordt hoe de relatief plotselinge ommezwaai van Keynesianisme naar monetarisme in het Britse macro-economisch beleid in de jaren '70 en '80 verklaard kon worden (vgl. Princen & 't Hart 2014). Daarin introduceert hij het concept van beleidsparadigma, dat gezien kan worden als een achterliggende *driver* van beleidsconsistentie. Hall (1993, p. 279) ontleende het idee van paradigma's aan het werk van Kuhn (1970) over de paradigmatische aard van wetenschapontwikkeling, en definieert zo'n paradigma als volgt:

"(...) policy makers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them but also the very nature of the problems they are meant to be addressing. Like a Gestalt, this framework is embedded through the very terminology through which policymakers communicate about their work, and is influential because so much is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole. I am going to call this interpretive framework a policy paradigm."

Als we Hall (1993) volgen, dan is deze paradigmatische aard van beleidsdynamiek een belangrijke kracht die consistentie van beleid in de hand werkt. Beleidsmakers zitten als het ware 'gevangen' in een paradigma en zullen over het algemeen een denktrant hanteren die binnen dat paradigma past. De visie van beleidsmakers op probleemdefinities, mogelijke beleidsalternatieven en hun verwachte effecten wordt gekleurd door dit paradigma. Op die manier blijft fundamentele, vergaande beleidsverandering uit. In navolging van Lindblom lijkt ook het werk van Hall ons dus te leren: beleidsconsistentie is de norm. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal zich een paradigmawisseling kunnen voordoen, met de bijbehorende non-incrementele beleidsverandering. Korsten (2008) beschrijft de drie voorwaarden waarvan volgens Hall (1993) sprake moet zijn voor een dergelijke ingrijpende omwenteling. Ten eerste moet er sprake zijn van een cumulatie van anomalieën, feiten en waarnemingen die in strijd zijn met het paradigma. Ten tweede moet er een crisissfeer zijn, en ten derde moet er zich een alternatief paradigma aandienen: zonder de concurrentie van een serieus alternatief, loopt een paradigma sowieso niet het gevaar omvergeworpen te worden.

Het Advocacy Coalition Framework (ACF, Sabatier 1988), een van de belangrijkste theorieën over beleid(sverandering), komt tot een vergelijkbaar inzicht. Zo stellen Sabatier en Weible (2007, p. 198) dat 'deep core learning', oftewel het aanpassen van basale assumpties van beleidsactoren over beleid, zelden voorkomt: "it is exceedingly unlikely that members of a coalition will change policy core beliefs voluntarily". Het ACF wijst dan ook vooral op de noodzaak van zogenaamde *externe schokken* als aanjagers van non-incrementele beleidsverandering. Overigens zijn die schokken alleen niet voldoende: 'skillful exploitation' van die gebeurtenissen door beleidscoalities die verandering voorstaan is een voorwaarde voor succes (zie bijvoorbeeld Boin et al. 2009). Behalve dit soort externe schokken ziet het ACF overigens ook herverdeling van politieke 'resources', zoals een verandering in de publieke opinie, of in de beschikbaarheid van financiële middelen, als potentiële aanjagers van verandering (vgl. Nohrstedt & Weible 2010).

Beleidservenissen, padafhankelijkheid en positieve feedback

Hierboven beschreven we een eerste bron van beleidsconsistentie. Een tweede factor die consistentie bevordert is de 'force of political inertia' (Rose 1990, p. 265), oftewel de kracht die beleid richting stabiliteit doen bewegen. Rose (1990) maakt die kracht empirisch zichtbaar door het verschijnsel bloot te leggen van *inheritance* van beleid, oftewel beleids-overerving: het fenomeen waarbij politieke gezagsdragers beleid 'erven' van hun voorgangers. Rose toont aan dat het overgrote merendeel van het beleid in het Verenigd Koninkrijk tussen 1946 en 1985 wordt geërfd door zittende politici: bijna alle overheidsuitgaven zijn bestemd voor programma's die al in een ver verleden in het leven zijn geroepen. Rose wijst erop dat dat enigszins paradoxaal is: je zou verwachten dat een regering het beleid van zijn directe opvolger sterk beïnvloedt, maar dat hoe groter de afstand tussen twee regeringen in tijd wordt, hoe kleiner de invloed van de keuzes van regering A op regering B is. Toch, zo stelt Rose, is dat niet het geval. Het beleid dat de Labour-regering die in 1945 begon erfde, bestond uit 118 beleidsprogramma's. Daarvan waren er in 1985, bijna 40 jaar later, nog 99 van kracht, oftewel 84% van de programma's. En de waarde van die programma's, in geld uitgedrukt, bedroeg zelfs 99% van de totale waarde van de 118. Met andere woorden: de 19 programma's die 40 jaar later niet meer bestonden, waren in financieel opzicht van marginaal belang.

Voor alle Britse regeringen sinds de Tweede Wereldoorlog geldt volgens Rose dat de beleidswijzigingen die zij doorvoerden slechts marginale veranderingen van hun portfolio van geërfd beleid betroffen. Rose concludeert dus: de programmatische keuzes van Britse regeringen van voor de Tweede Wereldoorlog zijn "extraordinary adaptable and robust" geweest. Dat betekent dat de beleidskeuzes van gezagsdragers uit het verre verleden in veel gevallen tot op de dag van vandaag blijven doorwerken.

Dat is een punt dat in een andere belangrijke stroming in de literatuur verder wordt uitgewerkt. Dat is de historisch-institutionalistische benadering van politiek en beleid, waarvan Pierson (2004) een van de belangrijkste vertegenwoordigers is. Twee centrale begrippen in deze benadering zijn *padafhankelijkheid* en

positieve feedback. Pierson (2004, p. 18) beschrijft positieve feedback-processen als processen waarin elke stap die op een bepaald pad genomen wordt gevolgen produceert die de relatieve aantrekkelijkheid van het blijven volgen van dat ingeslagen pad vergroten.

Politieke processen die kenmerken van positieve feedback vertonen zijn volgens Pierson (2004) om een aantal redenen fascinerend. Dit soort processen laat bijvoorbeeld zien dat relatief 'kleine' keuzes grote gevolgen kunnen hebben na verloop van tijd: het bekende voorbeeld van het QWERTY-toetsenbord laat zien dat een op het eerste gezicht arbitraire keuze voor een bepaalde lettervolgorde op een toetsenbord uiteindelijk heeft geleid tot de gewinning van honderden miljoenen wereldburgers aan exact dit type toetsenbord. Een ander opmerkelijk aspect van positieve feedback volgens Pierson is dat het ons ervan bewust maakt dat timing en volgorde er toe doen in het bestuderen van politieke processen: 'vroeg' gebeurtenissen en beslissingen in een proces doen er meer toe dan 'late'. Ten derde laten de concepten van positieve feedback en padafhankelijkheid ons zien dat, hoe verder we ons op een bepaald 'pad' bevinden, hoe moeilijker het wordt om dat pad weer te verlaten: "particular courses of action, once introduced, can be virtually impossible to reverse" (Pierson 2004, p. 18-19). Die redenering berust op een simpel economisch principe: hoe verder op het pad, hoe hoger de kosten om dat pad te verlaten. Een bepaald institutioneel arrangement (bijvoorbeeld: een bepaald beleid) lokt investeringen uit van allerlei actoren: financiële investeringen, personele investeringen, investeringen in bepaalde organisatorische arrangementen, enzovoort. Steeds meer actoren krijgen een steeds groter belang in het grotendeels in stand houden van de status quo, omdat het afwijken van die status quo hen op allerlei manieren veel zal kosten. Pierson (2004) citeert Levi (1997, p. 28) die stelt:

"Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice."

Ook op andere manieren dan via processen van positieve feedback zorgen instituties voor stabiliteit, stelt deze stroming van de literatuur. Zo wordt er gesproken over de structurele inertie die voortkomt uit instituties. Geva-May (2004, p. 311) wijst in dat kader op "the nature of organizations and their inherent tendency to equilibrium, stability and persistence, as well as to the benefits and costs that keep institutional arrangements together." In deze institutionele benadering staan termen als *lock-in* staan centraal, waarmee wordt bedoeld dat een bepaalde institutionele configuratie op zeker moment zo stevig is verankerd dat het haast onmogelijk wordt daar substantiële wijzigingen in aan te brengen. North (1990, p. 7) schrijft in dat kader dat institutionele verandering (en dus ook de relatieve afwezigheid daarvan) onder meer wordt gevoed door "the lock-in that comes from the symbiotic relationship between institutions and the organizations that have evolved as a consequence of the incentive structure provided by those institutions." Het kernpunt hier is dus dat het instituties zijn die randvoorwaarden scheppen voor organisaties, beleid, etc. Die laatste zijn met andere woorden gevormd binnen het kader van die basale instituties, en leiden door hun bestaan weer tot een versterking van het initiële institutionele arrangement. Deze symbiotische verhouding leidt tot verschijnselen die bijvoorbeeld worden aangeduid als het "stability syndrome" (Geva-May 2004, p. 313) van instituties: hoe sterker de institutionele verankering van een organisatie, hoe stabielere die zal blijken. Kaufman (1976) noemt dat 'organizational thickness'.

Beleidsmakers die uit zijn op het 'veiligstellen' van de toekomst van het beleid dat zij voorstaan, proberen bij het ontwerp van beleid dan ook regelmatig in te zetten op dit soort institutionele verankering. Bardach (1976, p. 128) wijst erop dat bij het ontwerp van beleid "the implicit assumption of its designers is that it should be designed to endure into the indefinite future". Hij stelt dat er een "machinery" in het leven wordt geroepen, "that allows policy and organizations to continue, independent of the particular persons who come and go." Ook Geva-May (2004, p. 311) wijst op "the inherent tendency [of organizations] to

equilibrium, stability and persistence, as well as to the benefits and costs that keep institutional arrangements together.”

Een laatste belangrijke auteur uit de historisch-institutionalistische stroming die we hier moeten bespreken is Kathleen Thelen (zie bijvoorbeeld Streeck & Thelen (2005); en Van der Heijden & Kuhlmann (2016) voor een kritische bespreking). Ook zij neemt de lock-in die gepaard gaat met instituties als uitgangspunt, maar wil tegen die achtergrond wel verklaren hoe verandering eruit kan zien. Volgens Streeck & Thelen (2005, p. 3) is er een “conservative bias” in veel werken over institutionele verandering: “the widespread propensity to explain what might seem to be new as just another version of the old”. Zij willen die tegengaan door een analysekader te ontwikkelen dat ook aandacht heeft voor verandering en niet alleen voor stabiliteit.

Dat betekent dat Thelen zich focust op het begrijpen van *graduele institutionele verandering*: het gaat hier dus specifiek om *graduele* verandering - het inzicht uit de institutionele literatuur dat abrupte, grote veranderingen zeer schaars zijn, staat ook bij Thelen als een huis. Graduele institutionele verandering wordt door Streeck & Thelen (2005) gedefinieerd als institutionele verandering die voldoet aan twee kenmerken: ten eerste gaat het om een *incrementeel* proces van verandering (in tegenstelling tot bijvoorbeeld een abrupt proces); en tweede om een proces dat als uitkomst *verandering* heeft, in tegenstelling tot reproductie of versterking van de status quo.

Streeck & Thelen (2005) onderscheiden vier type graduele institutionele verandering: (1) sedimentatie; (2) conversie; (3) afdrijving; en (4) vervanging. In het kort gaat *sedimentatie* erom dat nieuwe elementen toegevoegd worden aan bestaande instituties, zonder dat de nieuwe elementen de bestaande elementen vervangen. Met *conversie* wordt een situatie bedoeld waarin instituties zelf niet veranderen, maar wel ingezet worden voor andere doeleinden. *Afdrijving* verwijst naar een situatie waarin instituties zich onvoldoende aanpassen aan veranderingen in hun omgeving en er daardoor een andere impact van instituties op hun omgeving ontstaat. *Vervanging* ten slotte lijkt op sedimentatie, maar verschilt ervan in dat opzicht dat nieuwe elementen of instituties in dit geval wél in plaats komen van de bestaande orde, terwijl bij sedimentatie nieuw en oud naast elkaar blijven bestaan.

Een concreet voorbeeld verduidelijkt de abstracte typologie van Streeck & Thelen (2005), als we bijvoorbeeld kijken naar de institutie van de krijgsmacht. *Sedimentatie* wijst op het fenomeen waarin in die institutie nieuwe elementen worden ingebracht terwijl de oude elementen blijven bestaan. Terwijl digitale oorlogsvoering steeds belangrijker wordt, en dus ook een steeds prominentere plaats krijgt in de Nederlandse krijgsmacht, blijven klassieke onderdelen van de krijgsmacht, zoals wapentuig en soldaten tegelijk bestaan. Van *conversie* is sprake wanneer de krijgsmacht steeds vaker wordt ingezet voor andere doeleinden dan de oorspronkelijk vastgestelde doelen, waarvan sprake is sinds het leger wordt ingezet voor opbouwwerk in conflictgebied - de institutie van de krijgsmacht wordt dan niet langer (enkel) ingezet voor oorlogsvoering maar ook voor (een soort) ontwikkelingswerk. Van *afdrijving* zou in dit voorbeeld sprake kunnen zijn wanneer het leger er niet in slaagt om de transitie van klassieke oorlogsvoering naar digitale oorlogsvoering te maken, en daardoor niet langer de impact op zijn omgeving heeft van het zorgen voor veiligheid, maar mogelijk zelfs een gevoel van onveiligheid teweeg brengt. *Vervanging* ten slotte zou voor de casus van de krijgsmacht betekenen dat organisatie-onderdelen die ingericht zijn op digitale oorlogsvoering op termijn volledig in de plaats komen van klassieke onderdelen, zoals fysiek wapentuig.

Samenvattend kunnen we stellen dat aan de hand van het werk van de hier besproken auteurs we kunnen zien dat beleidsovererving, institutionele inertie, positieve feedback en padafhankelijkheid krachten zijn die op de lange termijn zorgen voor bestendiging van beleid.

Verstrikking en beleidsrigiditeit

Ook uit een meer psychologische en gedragswetenschappelijke hoek kunnen we bronnen voor de hang van beleid naar consistentie afleiden. We vinden die in de literatuur over *entrapment*, oftewel verstrikking (Otten 2000, 't Hart 1988). Die literatuur draait om de vraag hoe het kan dat beleidsmakers, ondanks tegenslagen en de roep om verandering, blijven vasthouden aan een initieel ingezette (beleids)koers. Deels hangt deze literatuur samen met de literatuur over *policy termination* (bv. DeLeon 1978), die de barrières die in de weg staan van beleidsbeëindiging beschrijft. De literatuur over *entrapment* gaat echter nog een stuk verder.

Brockner en Rubin (1985, p. 3) definiëren *entrapment* als “a decisional process whereby individuals escalate their commitment to an earlier chosen, but failing course of action, in order to justify or make good on earlier investments”. 't Hart (1988, p. 279) stelt dat in dergelijke situaties beslissers “zo veel energie en prestige [hebben] geïnvesteerd dat men niet meer bereid is bij te sturen, ook wanneer er duidelijke en herhaalde signalen binnenkomen dat het niet goed of zelfs helemaal fout gaat.” Otten (2000) onderzoekt verstrikking aan de hand van concrete publieke projecten, zoals grote bouwprojecten, die we desalniettemin volgens hem als een “vorm van overheidsbeleid” (p. 20) kunnen beschouwen, en stelt dat het begrip van verstrikking niet vanuit een te nauwe psychologische benadering worden bekeken, onder meer omdat zo een al te normatieve benadering kan worden vermeden (Otten 2000, p. 16). Verstrikking is immers niet zwart-wit, zo stelt hij: “bij verstrikking gaat het om de uitruil van waarden in al haar scherpte: om een doel te bereiken worden andere waarden (geld, tijd, kwaliteit) opgeofferd. Verstrikking is dan zowel een middel om een doel te bereiken (de volhouder wint), als problematisch wat betreft doelmatigheid en legitimiteit (maar tegen welke kosten?).” Verstrikking heeft dus ook een functionele kant: dankzij verstrikking worden doelen bereikt. Tegen de achtergrond van deze overwegingen stelt Otten (2000, p. 16) een ruimer begrip van verstrikking voor, dat bestaat uit twee bestanddelen:

- Het optreden van tegenspoed: de originele koers, waarin reeds is geïnvesteerd, krijgt te maken met tegenslagen, en de originele doelen en uitgangspunten van de koers komen onder druk te staan.
- Het desalniettemin onveranderd doorgaan van de ingezette koers: er is enkel sprake van verstrikking “wanneer substantiële koerswijzigingen achterblijven.”

Otten (2000) verfijnt dit ruimere begrip van verstrikking vervolgens door te wijzen op twee typen verstrikking: ‘actieve’ en ‘passieve’ verstrikking. Het verschil tussen die twee zit in de informatiepositie van de besluitvormers: bij ‘actieve verstrikking’ is er sprake van besluitvormers die weet hebben van de ongunstige resultaten van hun gekozen koers, terwijl besluitvormers die te maken hebben met ‘passieve verstrikking’ zich juist niet bewust zijn van tegenspoed. Met andere woorden: bij ‘actieve’ verstrikking hebben we te maken met ‘hardnekkige’ en ‘over-gecommitteerde’ besluitvormers, terwijl ‘passieve’ verstrikking zich kenmerkt door besluitvormers die in wezen onwetend zijn van de situatie waarin zij zich bevinden.

Dat onderscheid van Otten maakt ook duidelijk dat we voor de twee typen verstrikking op zoek moeten naar andersoortige verklaringen. Otten (2000, p. 22) heeft het in dat kader over ‘commissie’ bij actieve verstrikking (bestuurders die zich na heroverweging opnieuw committeren aan een koers) en ‘omissie’ bij passieve verstrikking (het uitblijven van heroverweging ondanks de noodzaak daartoe).

Otten (2000) laat vervolgens zien dat de verklaring van *entrapment* schuilt in het ontwarren van een “complex web van psychologische, politieke en organisatorische factoren” (Otten 2000, p. 3). Voor onze doeleinden is het het meest waardevol om te focussen op het proces van actieve verstrikking. Met betrekking tot dat type verstrikking onderscheidt Otten (2000, p. 34) vijf typen factoren die verklaren waarom “besluitvormers eenmaal genomen beslissingen continueren”: psychologische, politieke, economische, organisatorische en juridische.

Een aantal van deze factoren sluit aan bij de literatuur die hierboven al besproken werd: 'sunk costs', een van de economische factoren die Otten onderscheidt, spelen ook in de padafhankelijkheidsbenadering van Pierson (2004) een belangrijke rol. En de organisatorische factoren die hij noemt, hebben voor een belangrijk deel te maken met het hierboven benoemde 'stability syndrome' van instituties. Wat de *entrapment*-benadering vooral toevoegt, is een gedragswetenschappelijke blik. In dat kader draagt Otten (2000, p. 35) de volgende verklarende factoren aan:

- Er is sprake van *selectieve waarneming* door besluitvormers: de ontvangen signalen over mogelijk falen van beleid worden niet altijd serieus genomen, maar gebagatelliseerd;
- In lijn hiermee kan er sprake zijn van *cognitieve dissonantie*. Otten (ibidem) schrijft daarover: "individuen zijn gecommitteerd aan hun attitudes en daarom niet snel bereid tot het veranderen van reeds ingenomen standpunten. (...). Informatie die wijst op inconsistenties tussen overtuiging en werkelijkheid wordt als onplezierig en bedreigend ervaren." Om die reden wordt informatie in twijfel getrokken.
- Ook de *reactance*-theorie is van belang (zie ook 't Hart 1988). Die impliceert dat beslissers juist door informatie die duidt op tegenslag extra geneigd zijn om op het ingeslagen pad verder te gaan en te bewijzen dat ze de tegenslagen kunnen overwinnen.
- Vanuit sociaal-psychologische hoek is het fenomeen van *groepsdenken* relevant: de neiging van leden van een groep om zich te conformeren aan het collectieve standpunt, wat kan leiden tot overoptimisme, en het uitschakelen van de kritische vermogens van de leden van de groep.
- In lijn daarmee wijst ook 't Hart (1988, p. 285) op een sociaal-psychologische verklaring voor verstrikking, namelijk dat "besluitvormers wier eigen positie min of meer direct op het spel staat geneigd zijn om zich vast te klampen aan hun oorspronkelijke beslissingen. Dat wordt hun vanuit hun omgeving ingegeven: desgevraagd toonden respondenten meer waardering voor de standvastige die faalt, dan voor degene die zijn koers telkens bijstelt."

Met betrekking tot de doelstelling van dit onderzoek leert deze bespreking van het begrip verstrikking in elk geval ten eerste dat naast meer institutionele perspectieven ook een psychologische/behavioralistische blik zeer behulpzaam kan zijn in het verklaren van consistentie van beleid. Ten tweede leert het ons dat sterk consistent beleid zowel kan voortkomen uit actieve, bewuste keuzes van bestuurders (actieve verstrikking), als ook door een onbedoelde, onbewuste gang van zaken (passieve verstrikking).

Verwachtingen

In de voorgaande paragrafen passeerde een scala aan auteurs, concepten en theorieën de revue. Wat is de rode draad die door al die bijdragen heen loopt? Wat is onderscheidend aan perspectief A? Het antwoord daarop is in essentie dat alle bijdragen aan perspectief A, op verschillende manieren, laten zien waarom beleid in principe tendeeft naar stabiliteit. Als eerste hebben we te maken met een groep auteurs die focust op het denken en doen van beleidsmakers. Lindblom (1959) beargumenteert dat beleidsmakers alleen die beleidsalternatieven overwegen die marginaal afwijken van de status quo. Hall (1993) laat zien dat beleidspadigrama's een belangrijke *driver* zijn voor stabiliteit: veel van de onderliggende ideeën over beleid zijn zo diep verankerd in het denken van beleidsmakers, dat ze er niet buiten kunnen. Otten (2000) betoogt dat beleidsmakers in sommige situaties zo volhardend kunnen zijn in het vasthouden aan een bestaande koers, dat het disfunctioneel wordt, en dat informatie die hen onwelgevallig is, door hen wordt weggefilterd.

Een tweede groep auteurs focust niet zozeer op beleidsmakers, maar ziet *instituties* veeleer als belangrijkste oorzaak voor de hang van beleid naar stabiliteit. Daarmee samen hangen begrippen als *lock-in*, waarmee het verschijnsel wordt beschreven dat een bepaalde institutionele configuratie op zeker moment zo stevig is verankerd dat het haast onmogelijk wordt daar substantiële wijzigingen in aan te brengen. De economische benadering binnen deze stroming, vertegenwoordigd door bijvoorbeeld North (1990), hanteert hiervoor een sterk economisch geïnspireerde argumentatie: allerlei sociale actoren hebben investeringen gedaan naar aanleiding van het bestaan van institutionele arrangementen, en op zeker

moment wordt het substantieel wijzigen van deze arrangementen dermate kostbaar voor zoveel partijen, dat zo'n wijziging allesbehalve voor de hand zal liggen. Sterk verwant aan deze stroming is het werk van auteurs als Pierson (2004), waarin de begrippen positieve feedback en padafhankelijkheid een centrale rol innemen: hoe langer een bepaald pad wordt gevolgd, hoe moeilijker het wordt dat pad weer te verlaten. Ook Rose (1990) zouden we hieronder kunnen scharen - hij maakt namelijk duidelijk dat de keuzes van beleidsmakers voor een belangrijk deel in worden beperkt door de keuzes van hun voorgangers.

Zo zien we dat alle hier behandelde literatuur samen dat ene grotere punt ondersteunt: de structurele hang van beleid naar stabiliteit. Voor een *congruence analysis*, de methode die in hoofdstuk 6 nader zal worden toegelicht, is het echter niet alleen van belang om een theoretisch perspectief uit te werken, maar moeten er ook concrete verwachtingen worden geformuleerd die voortvloeien uit dit perspectief. Daarbij moeten die verwachtingen zo worden geformuleerd dat ze de *verschillen* tussen beide perspectieven duidelijk maken.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om tien dimensies te benoemen waarop de twee theoretische perspectieven duidelijk van elkaar verschillen. Die dimensies zijn opgenomen in figuur 6. Ze komen ten dele voort uit de literatuur die hier is gepresenteerd, en zijn ten dele ook geïnspireerd door de literatuur die bij perspectief B wordt besproken. Bijvoorbeeld de dimensie 'systeemprykkels' is heel kenmerkend voor perspectief A, gezien het grote belang dat in dit perspectief wordt gehecht aan de stabiliserende rol die instituties spelen. Ook 'tijdsverloop' is heel belangrijk - in de literatuur rond padafhankelijkheid speelt het concept 'tijd' een belangrijke rol. Andere dimensies zijn sterker gelinkt aan perspectief B, het politieke perspectief, zoals 'de rol van politiek' en 'tijdshorizons beleidsmakers' - dat zijn dimensies waarover perspectief B sterke uitspraken doet. Dat betekent echter niet dat de literatuur van perspectief A géén uitspraak doet over die dimensies. Deze procedure heeft de onderstaande figuur opgeleverd:

Dimensie	Perspectief A - incrementeel
<i>Rol van politiek</i>	Politiek concentreert zich rondom besluitvorming, overige onderdelen van beleidscyclus zijn minder politiek van aard
<i>Visie op karakter beleidssysteem</i>	Het beleidssysteem is een relatief gesloten geheel - vooral de mechanismen <i>binnen</i> een beleidssysteem zijn interessant.
<i>'Beliefs' van actoren</i>	Zijn stabiel en moeilijk te wijzigen; paradigmatisch (Hall 1993, Sabatier 1988); beleidsmakers nemen 'onwelgevallige' informatie minder serieus (Otten 2000)
<i>Systeemprykkels</i>	Instituties zorgen voor een tendens van beleid richting stabiliteit: 'lock-in' en het 'stability syndrome' (Pierson 2004, North 1990, Geva-May 2004)
<i>Tijdsverloop</i>	Met het verloop van tijd wordt de kans op stabiliteit groter door 'entrenchment' (Patashnik 2008), 'inheritance' (Rose 1990) en 'verstrikking' (Otten 2000)
<i>Beleidsverandering</i>	Is hooguit incrementeel en gradueel; er is sprake van adaptie van instituties aan hun omgeving (Pierson 2004; Streeck & Thelen 2005; Kaufman 1976)
<i>Beleidsbeëindiging</i>	Er zijn vooral barrières voor policy termination, niet voor niks is er maar zo zelden sprake van <i>termination</i> (DeLeon 1978)
<i>Fasen in belevingsvorming</i>	Beleidsproces wordt doorlopen: kleine wijzigingen worden doorgevoerd, o.b.v. feedback vindt daarna zonodig weer aanpassing plaats (Lindblom 1959)
<i>Rol van informatie</i>	Informatie wordt gebruikt om incrementeel bij te sturen binnen bestaand beleidskader (Lindblom 1959); of het filteren van informatie leidt tot verstrikking (Otten 2000)
<i>Tijdshorizons beleidsmakers</i>	Zowel korte als lange termijn, stabiliteit staat echter voorop waardoor op korte termijn amper sprake is van grote wijzigingen (Lindblom 1979)

Figuur 6: Het eerste, incrementele, perspectief toegelicht

Perspectief B: politiek, disruptie en instabiliteit

Het tweede perspectief dat we hier behandelen, duiden we aan als het 'politieke perspectief'. Waar we zagen dat het incrementele perspectief 1) uitging van stabiliteit als norm en 2) beleidssystemen vooral als gesloten fenomenen beschouwt, gaat het politieke perspectief juist uit van 1) instabiliteit en verandering als norm; en ziet dit perspectief 2) beleidssystemen als 'open systemen', die sterk zijn verweven met hun omgeving en op velerlei wijze beïnvloed kunnen worden door ontwikkelingen in die omgeving. Deze assumpties kunnen we herkennen in wat Bovens et al. (2007) presenteren als de 'politieke visie op beleid', een visie die de nadruk legt op strijd en conflict in het beleidsproces. Volgens aanhangers van deze visie moeten we beleidsvorming niet zien als doelgericht rationeel handelen, maar als een chaotisch proces waarin een voortdurende strijd tussen maatschappelijke groeperingen met uiteenlopende belangen centraal staat.

We zullen dit politieke perspectief verder uitwerken aan de hand van de volgende bouwstenen:

- Het beleidsproces als permanente strijd (Patashnik 2008, Kingdon 1984, Baumgartner & Jones 1993);
- Crises als sleutels tot beleidsverandering (Boin & 't Hart 2000, Alink et al. 2001);
- Policy initiation: de disruptieve kracht van beleidsinnovatie (Polsby 1984);
- Policy termination: politieke dynamiek rondom beleidsbeëindiging (Bardach 1976, Kirkpatrick et al. 1999).

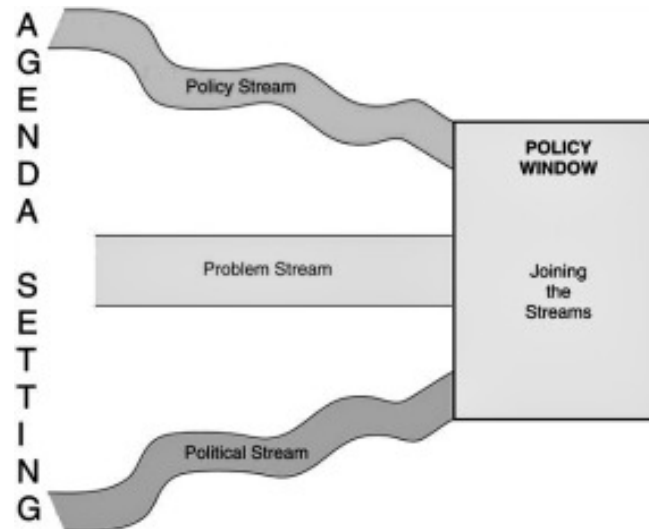
Het beleidsproces als permanente strijd

Een voorbeeld van die benadering is het werk van Patashnik (2008). Hij vertegenwoordigt een stroming die net als sommige van de hiervoor gepresenteerde benaderingen schatplichtig is aan Lindblom (1959), in de zin dat hij het rationele model van beleid verwerpt, en wijst op de vaak veel chaotischer werkelijkheid van beleid in de praktijk. Daarbij staat niet 'klassieke' rationaliteit centraal, maar draait alles om 'politieke' rationaliteit. Een voorbeeld: de keuze voor beleid dat een maatschappelijk probleem niet optimaal oplost, getuigt op het eerste gezicht misschien niet van rationaliteit, maar kan wel degelijk in politieke zin rationeel zin, bijvoorbeeld omdat het de belangen dient van die politieke actoren die in electoraal opzicht afhankelijk zijn van dit beleid.

In zijn studie naar de 'nasleep' van de besluitvorming over grote beleidshervormingen in de VS, veegt Patashnik (2008, p. 3) om te beginnen al de vloer aan met het idee van een 'nasleep': de afronding van de besluitvorming over een non-incrementele beleidswijziging is eerder het begin van het politieke spel dan het eind ervan, zo stelt hij. Of een beleidswijziging het daadwerkelijk 'haalt' is maar zeer de vraag, want er liggen vele gevaren op de loer die het voortbestaan van een hervorming bedreigen, zo stelt Patashnik. Hij stelt zelfs (p. 3): "sustaining reforms against the threats of reversal and erosion may be even tougher than winning the reforms' adoption in the first place." Volgens Patashnik is beleidsverandering een dynamisch proces waarin politieke krachten die een hervorming willen bereiken tegenover krachten staan die die hervorming bestrijden. Dat spel duurt voort, ook nadat er 'op papier' wordt ingestemd met een hervorming. Politieke coalities die uit zijn op het ondermijnen van de hervorming hebben daartoe veel mogelijkheden - instabiliteit van beleid is dus nooit ver weg.

Een aantal van Patashniks (2008) case studies onderstreept de politieke realiteit van beleidsdynamiek op een indringende manier. De grootschalige Amerikaanse belastinghervorming van 1986 bijvoorbeeld, bleek een hervorming die ten prooi viel aan wat Patashnik *erosion* noemt: na een paar jaar waren de oorspronkelijke doelen en inhoud van de hervorming volledig uitgehold, en bleek het enthousiasme waarmee de hervorming initieel was begroet onterecht. Ook vindt Patashnik gevallen waarin er sprake is van regelrechte *reversal* van hervormingen. Beide typen dynamiek ondersteunen het bredere punt dat het samenspel van politieke krachten ervoor kan zorgen dat beleid op langere termijn allesbehalve tendeeft naar stabiliteit.

Een van de centrale auteurs binnen deze visie op het beleidsproces is Kingdon (1984), die de concepten van beleids-, probleem- en politieke stromen presenteert, samen met de notie van ‘windows of opportunity’. Die ‘windows’ zijn de momenten waarop de drie stromen samenkomen, zoals in figuur 7 te zien is. Vaak hangen die samen met crises of andere incidenten, maar ze kunnen zich ook voordoen op meer ‘reguliere’ momenten, zoals een kabinetsformatie. De kern is in elk geval dat op dit soort momenten probleemdefinities, oplossingsrichtingen en politieke ‘resources’ op zo’n manier samenvallen dat politiek handelen mogelijk wordt. In deze visie is beleidsvorming veel onvoorspelbaarder dan in de institutionele visie, omdat zich op onverwachte momenten windows of opportunity kunnen voordoen, die, afhankelijk van de inhoud van de stromen, kunnen zorgen voor beleidsontwikkelingen in allerlei richtingen, die net zo goed van het bestaande pad af kunnen wijken als erop voort kunnen gaan. Kingdon (1984) wijst op de essentiële rol die zogenaamde *policy entrepreneurs* spelen in het streven naar beleidsverandering.



Figuur 7: Het stromenmodel van Kingdon (1984)

Een andere belangrijke bijdrage aan dit perspectief komt van March & Olsen (1976), die een extra element van volatiliteit toevoegen aan het toch al onstuimige perspectief dat we hier schetsen. Zij beschouwen ‘aandacht’ van besluitvormers als een schaars goed, en stellen dat besluitvorming wordt gekenmerkt door een strijd om aandacht. Besluitvormers hebben over het algemeen korte *attention spans*, perioden waarin zij aandacht kunnen en willen besteden aan een bepaald onderwerp. Als zo’n *attention span* voorbij is, is de kans om een besluit over een thema te bereiken, voorlopig verkeken. Of een thema aandacht van besluitvormers krijgt, hangt maar net af van welke andere zaken er spelen die ook om aandacht vragen. In de visie van March & Olsen (1976) is besluitvorming dan ook een turbulent geheel, waarin allerlei problemen, oplossingen en andere factoren strijden om de aandacht van de besluitvormers. Jones & Baumgartner (2005) stellen iets soortgelijks: “Selective attention is far and away the most important cognitive limitation that influences political choice. Human cognitive processing capacities are constrained by a “bottleneck” of short-term memory that allows us to attend to only limited elements of the environment at any given time. The limits of attention force us to deal serially with problems (...). Emotion is the gateway to selective attention: when emotion is roused, attention follows.”

De visie van Cohen et al. (1972) op het beleidsproces als een *garbage can* sluit naadloos aan op dit denken: het rationele idee van een ‘beleidscyclus’ die geordend wordt doorlopen is naïef, volgens hen. In het chaotische geheel waarin strijd om beleid plaatsvindt, kan het bijvoorbeeld ook heel goed het geval zijn dat ‘oplossingen’ op zoek gaan naar ‘problemen’ die passen bij die oplossing. En factoren zoals de timing van een besluit zijn soms veel belangrijker dan inhoudelijke overwegingen over problemen en oplossingen.

Een relatief recente bijdrage aan de 'politieke' stroming binnen de literatuur, die zeer invloedrijk is gebleken, is de Punctuated Equilibrium Theory (PET) van Baumgartner & Jones (1993). Deze benadering vormt in zekere zin een brug tussen de beide perspectieven die we hier bespreken, aangezien ze uitgaat van beleidssystemen die in principe gekenmerkt worden door stabiliteit - het 'equilibrium'. We brengen deze theorie echter onder bij de politieke visie, omdat Baumgartner & Jones (1993) ook veel aandacht hebben voor de mogelijkheden tot substantiële beleidswijziging - de 'punctuation'. PET gaat ervan uit dat beleidssystemen in principe stabiel blijven in een equilibrium-fase, vervolgens in een periode van punctuation terecht komen, die weer leidt tot een nieuwe fase van equilibrium. Het belangrijkste mechanisme dat volgens Baumgartner & Jones (1993) kan leiden tot zo'n transitie tussen twee equilibria is de politieke druk 'van buitenaf' die op een systeem kan ontstaan en tot beleidswijziging kan leiden. Het idee van 'de politieke agenda' staat daarbij centraal: als bepaalde issues eenmaal buiten de veilige zone van een consensusgericht beleidssysteem belanden en een plek krijgen op de 'macropolitieke' agenda, dan staan ze bloot aan de ontregelende krachten van de politiek en is de kans op verandering plots veel groter. In de woorden van Baumgartner et al. (2006, p. 962): "The model sees most policies as lodged in a set of policy subsystems that assemble affected actors in and out of government. These policy subsystems change only incrementally, and operate out of the limelight of public scrutiny. Occasionally, however, policies come to the forefront and major political actors begin discussing them; at these times, policies can change very rapidly."

Baumgartner & Jones hebben dus veel aandacht voor de potentie van een politiek systeem om relatief plotseling te schakelen van het ene equilibrium naar het andere: "change is not inevitable by any means" (ibidem). Een noodzakelijke voorwaarde voor 'punctuation' is dus het op de macropolitieke agenda verschijnen van een bepaald issue. Dat kan gebeuren in tijden van verkiezingen, en de machtswisseling die daaruit voortvloeit, maar het kan ook op allerlei andere manieren gebeuren.

Crises als sleutels tot beleidsverandering

Een belangrijke andere manier waarop issues op de macropolitieke agenda kunnen komen, is via de route van crises: crises vormen in Kingdoniaanse termen een *window of opportunity* (cf. Alink et al. 2001, p. 287). De literatuur die de manier bestudeert waarop crises leiden tot verandering is omvangrijk. Volgens Boin & 't Hart (2000, p. 24) is die veelal echter te deterministisch, in de zin dat de literatuur er te makkelijk vanuit gaat dat crises automatisch tot verandering leiden, en vinden dat de relatie tussen crises en beleidsverandering in conceptuele zin verfijnd moet worden.

Boin & 't Hart (2000) zijn, net als Alink et al. (2001), geïnteresseerd in institutionele crises, situaties waarin een beleidssector die als stevig te boek staat wordt geconfronteerd met scherpe kritiek en problemen die de status quo binnen de sector serieus bedreigen. Crises zijn perioden van disruptie en discontinuïteit, waarin het besef rijst dat de geldende structuren en processen in een sector niet langer gepast of effectief zijn. Tijdens perioden van equilibrium (cf. Baumgartner & Jones 1993) is er sprake van sterke institutionalisering binnen een beleidssector. Het zijn juist die delen van een sector die *taken-for-granted* zijn, die ook tijdens een sector ineens onderwerp van debat worden. Dat leidt tot de volgende definitie van een institutionele crisis: "A policy sector is in crisis when its institutional structure experiences a relatively strong decline and unusually low levels of legitimacy" (Alink et al. 2001, p. 290).

Volgens Boin & 't Hart (2000, p. 16) ontstaat een institutionele crisis door het samenspel van twee typen factoren: ontwikkelingen in de omgeving en 'interne' eigenschappen van een beleidssector. Ook hier zien we weer het open karakter van de politieke visie, waarin 'externe' ontwikkelingen als belangrijke aanjagers van verandering worden gezien. Voorbeelden van dit soort externe ontwikkelingen zijn volgens Boin & 't Hart (ibidem) sociale ontwikkelingen (bv. de opkomst van protestbewegingen), politieke ontwikkelingen (bv. politieke machtswisselingen) en functionele ontwikkelingen (bv. technologische revoluties). Die

ontwikkelingen alléén zijn nog geen garantie voor een crisis. Daarvoor is het ook nodig dat er sprake is van een soort katalysator of ‘trigger’, in de vorm van een *focusing event* (Kingdon 1984), zoals een journalistieke onthulling, een klokkenluider of een kritisch evaluatierapport. Ook de vragen of bestuurders verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de crisis, en of er politiek handelen nodig is om de crisis op te lossen zijn belangrijke potentiële triggers voor een ‘echte’ crisissfeer.

Met name die laatste twee factoren zijn in lijn met de nadruk die Kingdon (1984) legt op de belangrijke rol van policy entrepreneurs, in die zin dat Boin & 't Hart (2000) benadrukken dat de *framing* door politieke actoren bepalend is voor de vraag of gebeurtenissen worden beschouwd als crises die een oplossing behoeven (zie ook Boin et al. 2009). Het is sterk afhankelijk van de politieke kunde van de betrokken politieke actoren of zij er in slagen een crisis zo te portretteren dat anderen ervan overtuigd raken dat die crisis (bijvoorbeeld) te wijten is aan nalatig handelen van betrokken bestuurders. Die bestuurders zullen op hun beurt contra-frames inzetten die de gebeurtenissen juist weer afschilderen als bijvoorbeeld ‘overmacht’: zaken waarvoor zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Ook hier zien we weer de permanente politieke strijd om probleemdefinities en oplossingsrichtingen die de politieke visie kenmerkt.

Wanneer er dankzij een of meerdere van dit soort triggers vervolgens sprake is van een serieuze institutionele crisis, is het de vraag wat het beleidsmatige gevolg is van die crisis. Zoals gezegd stellen Boin & 't Hart (2000) dat de stelling dat zo'n crisis automatisch tot een hervorming zal leiden, te simpel is. Tijdens crises is de acceptatie van de status quo tijdelijk verminderd en dat biedt kansen voor zogenaamde *change agents*. Wat zij met die kansen doen is echter de vraag: “There is a greater degree of freedom for actors when compared to regular policymaking. But what sector authorities will do with this freedom is less certain than the crisis-reform thesis suggests.” (Boin & 't Hart 2000, p. 25). Daarom stellen Boin & 't Hart voor het gevolg van beleidsmatige ingrepen n.a.v. crises te differentiëren naar zowel het type ingreep als het resultaat daarvan. Dat leidt tot de volgende typologie:

		Effectiviteit van reactie	
		Hoog	Laag
Karakter van reactie	Gericht op hervorming	Reconstructie	Desillusie
	Gericht op behoud	Restauratie	Stagnatie

Figuur 8: Typologie van Boin & 't Hart (2000) van uitkomsten van reacties op crises, mijn vertaling

Crisis hoeven dus niet per definitie te leiden tot beleidsverandering. Wat de beleidsmatige implicaties van een crisis zijn, hangt er maar net vanaf hoe het politieke steekspel naar aanleiding van een crisis zich ontvouwt, en hoe effectief de aanpak die uit dat steekspel rolt uiteindelijk blijkt. De centrale rol die aan het politieke spel wordt toegedicht, zien we ook in het werk van Polsby (1984) over *policy initiation*.

Policy initiation: de disruptieve kracht van beleidsinnovatie

Polsby (1984) stelt zich de vraag waar nieuw beleid, oftewel beleidsinnovatie, vandaan komt. In termen van Kingdon (1984) gaat het hier dus in eerste instantie om de ‘policy stream’. De vraag waar beleidsinitiatieven vandaan komen, nog voordat beleid daadwerkelijk de vorm heeft van bijvoorbeeld een wetsvoorstel, is volgens Polsby onderbelicht. Hij wil beter begrijpen hoe beleidsinnovaties tot stand komen. Dat Polsby (1984) een exponent is van het politiek perspectief of beleid, wordt al duidelijk uit de ondertitel van zijn boek: ‘The politics of policy initiation’. Zijn boek is verder te lezen als een onderstreping van het potentieel dat politieke actoren bezitten om beleidsverandering voor elkaar te krijgen.

Polsby (1984) concludeert na een reeks case studies naar beleidsinnovaties in de VS dat er grofweg twee typen beleidsinnovatie bestaan, die op vier dimensies variëren:

	'Acute' (type A)	'Incubated' (type B)
<i>Timing</i>	Kort tijdsbestek tussen idee en realisatie van dat idee	Innovatie verloopt traag, vaak gedurende meerdere jaren. De vraag naar innovatie neemt langzaam toe.
<i>Onderzoek</i>	Weinig tijd of energie besteed aan onderzoek naar beleidsalternatieven	Beleidsalternatieven systematisch gerechtvaardigd op basis van formeel verzamelde feiten en gegevens.
<i>Fasering</i>	Het beleidsalternatief ontstaat tijdens het zoekproces, waarbij de eerste goede optie wordt gekozen: de fases schuiven in elkaar, er is sprake van 'satisficing'.	Scheiding tussen het voorstellen van alternatieven en de systematische zoektocht naar oplossing voor problemen waarop de alternatieven zich richten. Alternatieven systematisch vergeleken.
<i>Conflict</i>	Beperkt. Onderbouwing bevat geen ideologische rechtvaardiging en doet geen beroep op steun van 'de massa'. Politieke partijen spelen een beperkte rol.	Sterke tegenstellingen tussen partijen. Ideologische rechtvaardigingen en aanvallen aan de orde van de dag.

Figuur 9: Typologie van beleidsinnovaties van Polsby (1984), mijn vertaling

Polsby (1984, p. 151) typeert de A-innovaties als innovaties waarin de politieke waan van de dag zomaar een beslissende invloed op beleidsvorming kan hebben: "In type A innovation, whoever comes to the right meeting, or happens to have done his homework, or has the loudest voice on a particular occasion, may carry the day." Het moge duidelijk zijn dat dat te maken heeft met het feit dat dit type innovatie een hoog elite-gehalte heeft: het gaat om innovaties die niet al jarenlang in breed gevoerde maatschappelijke debatten figureren en politieke partijen al de spreekwoordelijke loopgraven hebben betrokken. Mede daarom kunnen ze ook snel worden doorgevoerd.

Bij Type B-innovaties is het tegenovergesteld: zij hebben wel een prominente plaats op de macro-politieke agenda. Daarbovenop komen ze ook tot stand langs een weg die veel meer lijkt op het ideaaltypische rationele model voor beleidsvorming: alternatieven worden veel systematischer afgewogen, en ook onderzoek heeft een veel belangrijkere betekenis. Dat betekent echter niet dat we hier te maken hebben met een volledig neutrale exercitie. Ook type B-innovaties zijn doordrongen van een politieke logica, zoals bijvoorbeeld duidelijk wordt uit dit citaat van Polsby (1984, p. 153): "These innovations pass through a stage of *incubation*, where political actors - senators, congressmen, lobbyists, or other promoters - take the idea up, reshape it, adapt it to their political needs, publicize it, and put it into the ongoing culture of decision-makers."

Policy termination: politieke dynamiek rondom beleidsbeëindiging

Polsby leert ons dus dat politieke actoren, soms zelfs heel snel, in staat zijn om disruptieve hervormingen voor elkaar te boksen, iets dat in het institutionele perspectief niet zo vanzelfsprekend is. Dat is één zijde van de medaille van de disruptieve krachten in een democratisch stelsel. Om non-consistentie te verklaren, is echter ook belangrijk om te weten hoe beleid vervolgens ook weer kan verdwijnen, door, om met Patashnik (2008) te spreken, processen van bijvoorbeeld *erosion* of *reversal*. De literatuur over policy termination, die al eerder naar voren kwam, behandelt deze kwestie, door te focussen op het verschijnsel van beleidsbeëindiging en daarvoor verklaringen te zoeken. Voortbouwend op Kingdon (1984), stelt Geva-May (2004) dat ijveren voor beleidsbeëindiging, wellicht zelfs nog meer dan andere fasen in het beleidsproces, een kwestie is van het samenkomen van de drie stromen van Kingdon rond een bepaalde

'decision window'. Er is volgens haar sprake van "surfers waiting for the big wave". Voor actoren die uit zijn op beleidsbeëindiging is het devies een citaat van Kingdon (1984, p. 165): "You have to be ready to go, you have to be ready to paddle. If you're not ready to paddle when the big wave comes along, you're not going to ride it in".

In hun bespreking van *policy termination* wijzen Kirkpatrick et al. (1999, p. 217) op het verschijnsel van *dynamic conservatism*. Dat is het fenomeen waarbij instituties en programma's hun doelen en missie verschuiven op het moment dat ze hun initiële doelen bereikt hebben. Kirkpatrick et al. (1999) stellen dat dit een typisch verschijnsel is dat in de plaats komt van beleidsbeëindiging: in plaats van het beëindigen van beleid zoekt een institutie naar een nieuwe *raison d'être*. Ook Polsby (1984) beschrijft het proces waarbij bureaucratische organisaties aanjagers zijn van nieuw beleid, in een poging om waardevol te blijven. Dit is een uitstekend voorbeeld van een van de centrale theses binnen de politieke visie op beleid: dat het politieke proces rondom beleid altijd doorgaat, verandering aan de orde van de dag is, en in principe door alle betrokken actoren geïnitieerd kan worden.

Bardach (1976, p. 129) constateert in zijn bijdrage aan het debat over beleidsbeëindiging een structurele factor die beleidsbeëindiging belemmert. Die komt er op neer dat in politieke systemen (Bardach heeft het over het Amerikaanse) over het algemeen sterke *incentives* bestaan voor innovatie en vernieuwing. Het electoraat heeft volgens Bardach vooral interesse in positieve bijdragen van politici aan de bestaande orde, en politici handelen daarnaar. Ook Polsby (1984, p. 161) constateert dat bepaalde instituties van het Amerikaanse politieke systeem een continue bijdrage leveren aan beleidsinnovatie. Een voorbeeld van zo'n institutie is de institutie van het Amerikaanse presidentschap. Het simpele feit dat een Amerikaanse president 'must have programs' zorgt voor continue disruptie, stelt Polsby. Hij schrijft daarover: 'If they care either for reelection or for the kindly verdict of history, [they] must find programs to which they can attach their names and from which they can hope to extract a little credit' (ibidem). Want: presidenten willen nu eenmaal wel hun stempel drukken, en willen op zijn minst één programma nalaten dat hun naam draagt of expliciet met hen wordt geassocieerd. De vierjarige cyclus van presidentsverkiezingen vormt volgens Polsby dus een belangrijke aanjager van beleidsinnovatie.

Een laatste bijdrage aan de *policy termination*-literatuur die we hier zullen bespreken komt van Ferry & Bachtler (2013), die, deels op basis van Bardach (1976) een aantal factoren noemen die bij kunnen dragen aan het beëindigen van beleid. Zij onderscheiden drie factoren die 'van buiten' als aanjager voor beleidsbeëindiging kunnen fungeren. Ten eerste zijn dat budgettaire beperkingen, als tweede (negatieve) beleidsevaluaties, en ten derde ideologische overtuigingen van machtshebbers.

Verwachtingen

We kunnen nu aan figuur 6 ook een kolom toevoegen met de verwachtingen die we aan perspectief B kunnen ontlenen. Voor we dat doen, vatten we nog een keer samen wat perspectief B behelst. Perspectief B levert een diametraal andere visie op het beleidsproces dan perspectief A. Waar perspectief A wordt gekenmerkt door orde, voorspelbaarheid en stabiliteit, schetst perspectief B een veel chaotischer beeld, waarin instabiliteit voortdurend op de loer ligt. Perspectief B schetst politiek als een alomtegenwoordige kracht met een sterk innovatief en disruptief potentieel. Op een aantal punten wordt het verschil tussen perspectief A en B heel direct zichtbaar. Waar perspectief A bijvoorbeeld wijst op de stabiliserende werking van instituties, stelt perspectief B juist, in dit geval vertegenwoordigd door Polsby (1984), dat instituties zoals vierjaarlijkse verkiezingen een belangrijke bron van instabiliteit zijn. Waar perspectief A de paradigmatische aard van de zienswijzen van politieke actoren beschrijft, zijn die volgens perspectief B juist veel flexibeler en doordrongen van politieke rationaliteit: een actor zal die overtuiging aanhangen en verwoorden die hem in politiek opzicht het meeste oplevert. En terwijl perspectief A wijst op de

incrementele aard van nagenoeg alle beleidsverandering, stelt perspectief B juist dat als de daarvoor benodigde factoren samenkomen, beleidsverandering ook disruptief en ingrijpend kan zijn (Kingdon 1984).

In andere opzichten heeft perspectief B ook aandacht voor andersoortige fenomenen dan de verschijnselen waarop perspectief A zich richt. Zo hebben we gezien dat perspectief B de constante politieke strijd in een beleidssysteem beschrijft. Patashnik (2008) is daar een exponent van, met zijn stelling dat de politieke strijd over een beleidshervorming zich allesbehalve beperkt tot de politieke arena, maar nog lang voortduurt na een politieke beslissing. Polsby (1984) wijst op de innovatieve krachten die uit kunnen gaan van politiek, in plaats van de conservatieve aard van beleidssystemen die perspectief A ademt. En March & Olsen (1976) maken, net als Jones & Baumgartner (2005) duidelijk dat beleidsmakers vooral bezig zijn met het hier en nu, met korte *attention spans* die maar zelden op de lange termijn gericht zijn.

Deze inzichten uit perspectief B leiden tot de volgende, aangevulde, versie van figuur 6:

Dimensie	Perspectief A - incrementeel	Perspectief B - politiek
<i>Rol van politiek</i>	Politiek concentreert zich rondom besluitvorming, overige onderdelen van beleidscyclus zijn minder politiek van aard	Alomtegenwoordig gedurende de gehele beleidscyclus (bv. Patashnik 2008)
<i>Visie op karakter beleids-systeem</i>	Het beleidssysteem is een relatief gesloten geheel - vooral de mechanismen <i>binnen</i> een beleidssysteem zijn interessant.	Het beleidssysteem is een open systeem, dat sterk is verweven met zijn omgeving. Ontwikkelingen in die omgeving kunnen grote gevolgen hebben voor beleid.
<i>'Beliefs' van actoren</i>	Zijn stabiel en moeilijk te wijzigen; paradigmatisch (Hall 1993, Sabatier 1988); beleidsmakers nemen 'onwelgevallige' informatie minder serieus (Otten 2000)	Zijn flexibel en <i>issue-driven</i> (Kingdon 1984)
<i>Systeem-prikkels</i>	Instituties zorgen voor een tendens van beleid richting stabiliteit: 'lock-in' en het 'stability syndrome' (Pierson 2004, North 1990, Geva-May 2004)	Bepaalde instituties zijn juist aanjagers van verandering (Polsby 1984); het systeem belooft vooral innovatie / 'positieve bijdragen' (Bardach 1976)
<i>Tijdsverloop</i>	Met het verloop van tijd wordt de kans op stabiliteit groter door 'entrenchment' (Patashnik 2008), 'inheritance' (Rose 1990) en 'verstrikking' (Otten 2000)	Met het verloop van de tijd groeit de kans op omverwerping van de bestaande orde door het voorbijkomen van een crisis of <i>window of opportunity</i> (bv. Kingdon 1984)
<i>Beleids-verandering</i>	Is hooguit incrementeel en gradueel; er is sprake van adaptie van instituties aan hun omgeving (Pierson 2004; Streeck & Thelen 2005; Kaufman 1976)	Is potentieel non-incrementeel en disruptief (Polsby 1984; Baumgartner & Jones 1993; Boin & 't Hart 2000)
<i>Beleids-beëindiging</i>	Er zijn vooral barrières voor policy termination, daarom is er maar zo zelden sprake van <i>termination</i> (DeLeon 1978)	Er doen zich allerlei kansen voor voor policy termination; zoals wisseling van zittende politieke coalities (Ferry & Bardach 2013)
<i>Fasen in beleids-vorming</i>	Beleidsproces wordt doorlopen: kleine wijzigingen worden doorgevoerd, o.b.v. feedback vindt daarna zonnodig weer aanpassing plaats (Lindblom 1959)	Wordt niet netjes gevolgd; oplossingen kunnen bijvoorbeeld op zoek zijn naar problemen (Kingdon 1984, Cohen et al. 1972)
<i>Rol van informatie</i>	Informatie wordt gebruikt om incrementeel bij te sturen binnen bestaand beleidskader (Lindblom 1959); of het filteren van informatie leidt tot verstrikking (Otten 2000)	Informatie potentieel aanjager van disruptieve beleidsverandering; publiciteit kan focusing event binnen een crisis zijn (Boin & 't Hart 2000)
<i>Tijdshorizons beleids-makers</i>	Zowel korte als lange termijn, stabiliteit staat echter voorop waardoor op korte termijn amper sprake is van grote wijzigingen (Lindblom 1979)	Gericht op het hier en nu, <i>issue-driven</i> , korte termijn wint het vaak van de lange termijn (Kingdon 1984); korte attention spans (March & Olsen 1976)

Figuur 10: De twee theoretische perspectieven uitgewerkt

Aan de hand van de bovenstaande theoretische verwachtingen zullen we in het vervolg van deze scriptie deelvraag 2 beantwoorden. Die beantwoording zal de vorm krijgen van een *congruence analysis*. Dat begrip wordt in het volgende hoofdstuk, dat de methoden van deze scriptie bespreekt, behandeld.

6. Methoden

Dit onderzoek is vormgegeven als een zogenaamde *congruence analysis*, waarin een case study wordt gebruikt om op een empirische manier de relatieve kracht en toepasbaarheid van twee verschillende theoretische benaderingen met elkaar te vergelijken (Blatter & Haverland 2012, p. 144). De congruence analysis is een zogenaamde onderzoeksstrategie, waarin meerdere concrete onderzoeksmethoden hun rol kunnen hebben. De congruence analysis past binnen de bredere familie van case studies. Daarom zal, voordat we ingaan op de methoden, eerst toegelicht worden waarom deze scriptie de vorm krijgt van een case study in het algemeen, en meer specifiek een congruence analysis als strategie kiest.

Case study

In hun boek over case studies laten Blatter & Haverland (2012) zien dat het methodologische debat over case studies zich in de afgelopen decennia in een hoog tempo ontwikkeld heeft. Dat heeft geleid tot een grote variëteit aan benaderingen van case studies, alle met hun eigen type onderzoeksdoelen, methoden en ontologische en epistemologische overtuigingen. Voordat we toelichten welk type case study zal worden gehanteerd in dit project, moet er eerst duidelijk gemaakt worden waarom er überhaupt voor een case study wordt gekozen.

't Hart (2016) maakt duidelijk dat case studies in essentie zich ten doel stellen 'veel te weten over weinig', in tegenstelling tot 'weinig te weten over veel'; de logica is achter kwantitatieve 'large-N'-studies. Daarnaast wijst 't Hart (2016) erop dat case studies bij uitstek geschikt zijn om bepaalde type fenomenen te onderzoeken, zoals fenomenen waarin het gaat om langer lopende processen, fenomenen die niet gemanipuleerd kunnen worden door de onderzoeker, en fenomenen waarin kennis van de context van groot belang is om het fenomeen gedegen te kunnen onderzoeken. Gerring (2007) voegt daar nog aan toe dat case studies 'affiniteit' hebben met onderzoeken die zich richten op *mechanismen* in tegenstelling tot *causale effecten*.

Het moge duidelijk zijn dat het fenomeen dat centraal staat in dit project voldoet aan de hierboven genoemde criteria. Beleidsconsistentie is per definitie een proces dat zich over de loop der jaren ontvouwt. Ook is het iets dat niet door de onderzoeker gemanipuleerd kan worden, om voor de hand liggende redenen. Ten derde neemt dit onderzoek het uitgangspunt dat het fenomeen van beleidsconsistentie *holistisch* benaderd moet worden, met aandacht voor de specifieke context waarin het beleid zich bevindt. Dat is een fundamenteel andere benadering dan een benadering die zich richt op één specifiek deelaspect van beleid, dat isoleert, kwantificeert en vergelijkt over een grote groep van cases. Ten slotte is dit onderzoek op zoek naar *verklaringen* voor consistentie van beleid: een benadering die zich richt op *mechanismen* in plaats van effecten, dus.

Zoals gezegd: case studies zijn er in vele soorten en maten. In dit onderzoek wordt gekozen voor de strategie van een congruence analysis. Die heeft volgens Blatter & Haverland (2012, p. 148) een tweeledig doel: met behulp van de inzet van twee (of meer) uiteenlopende theorieën wordt er enerzijds naar gestreefd een onderdeel van de werkelijkheid zo goed mogelijk te begrijpen; en tegelijkertijd heeft een congruence analysis tot doel om het wetenschappelijke debat verder te brengen, door te testen welke theorie het fenomeen waarop wordt gefocust het beste kan verklaren. Een congruence analysis heeft volgens Blatter & Haverland (2012, p. 189) het karakter van een 'three-cornered fight' tussen theorie A, theorie B en empirie.

Congruence analysis

Volgens Blatter & Haverland (2012, p. 149) is de "struggle between paradigms and theories for recognition and for dominance (...) one of the most important aspects of social science research." Om die reden is een

van hun centrale adviezen dan ook ‘één theorie is geen theorie’: “A small-N study that draws only on one theory can logically never have a similarly strong impact on the theoretical discourse as would be the case if the congruence analysis included two or more theories.” (p. 162). Pas wanneer twee theorieën tegenover elkaar worden gezet, en op een systematische manier worden getest, heeft het theoretische debat echt iets aan het testen van theorie, omdat niet alleen duidelijk wordt in hoeverre een bepaalde theorie een verschijnsel kan verklaren, maar direct ook of er een andere theorie is die dit beter kan.

Blatter & Haverland (2012, p. 145) onderscheiden twee subtypen congruence analysis: de ‘competing theories approach’ en de ‘complementary theories approach’. Die twee typen verschillen vooral wat betreft hun ontologische en epistemologische affiniteit: het eerste type bevindt zich in het wetenschapsfilosofische spectrum iets meer richting de positivistische kant, maar is niet al te stellig: het idee is hier vooral dat het verklarend potentieel van verschillende theorieën systematisch met elkaar kan worden vergeleken en dat op die manier een ‘winnende’ theorie uit de bus kan komen. Van regelrechte falsificatie, bijvoorbeeld, is geen sprake. Ook wordt verondersteld dat “divergent theories lead to contradictory implications in the empirical world” en “that theories stand in stark opposition to each other” (ibidem). Het tweede type neigt meer naar constructivisme en wijst vooral op de waarde van het naast elkaar bestaan van meerdere theorieën. Wij zullen hier het eerste type, de competing theories approach volgen, voornamelijk omdat, zoals in figuur 11 te zien is, we hebben geconstateerd dat van de twee perspectieven inderdaad eerder tegengestelde dan complementaire empirische verwachtingen uitgaan.

In de methode van Blatter & Haverland (2012, p. 178) moeten er ‘expectations’ worden geformuleerd op basis van de theorieën. Dat is in essentie wat er in het voorgaande theoretische hoofdstuk is gedaan in figuur 11. Dit zijn de factoren waarop wordt gefocust, en die de mogelijkheid hebben betekenisvol onderscheid te maken in het verklaringspotentieel van de beide perspectieven die in deze studie centraal staan. Uiteindelijk wordt de empirie getoetst aan die verwachtingen, voor beide theorieën. Dat kan, per theorie, leiden tot drie mogelijke conclusies (Blatter & Haverland 2012, p. 189):

- De observaties zijn in lijn met de verwachtingen;
- De observaties zijn in tegenspraak met de verwachtingen;
- De observaties zijn niet in lijn met de verwachtingen maar ook niet in tegenspraak - ze liggen veeleer buiten de verwachtingen die aan theorie X kunnen worden ontleend.

Wanneer voor beide theorieën is vastgesteld welk van de bovenstaande uitspraken waar is voor de verschillende verwachtingen, is het tijd om bredere conclusies te verbinden aan het algemene proces van congruence analysis. Blatter & Haverland (2012, p. 190) vatten de potentiële conclusies als volgt samen:

	Observation(s) in line with expectations deduced from theory B	Observation(s) in contradiction to expectations deduced from theory B	Observation(s) beyond the expectations deduced from theory B
Observation(s) in line with expectations deduced from theory A	Conclusion A: Connections to other observations	Conclusion B: Strong evidence necessary for preferring A to B	Conclusion C: Evidence underscores explanatory power of A
Observation(s) in contradiction to expectations deduced from theory A	Conclusion D: Strong evidence necessary for preferring B to A	Conclusion E: Strong evidence necessary for the need for other theories	Conclusion F: Evidence undermines explanatory power of A
Observation(s) beyond the expectations deduced from theory A	Conclusion G: Evidence underscores explanatory power of B	Conclusion H: Evidence undermines explanatory power of B	Conclusion I: Evidence for the need of expanded or other theories

Figuur 11: Potentiële conclusies van een congruence analysis, volgens Blatter & Haverland (2012)

Databronnen

Voor deze studie is geput uit een aantal verschillende databronnen. Dat zijn de volgende:

- Beleidsdocumenten (beleidsnota's op het vlak van de binnenstad)
- Coalitie-akkoorden van Colleges van B&W
- Gemeentelijke jaarverslagen
- Overige documenten zoals krantenartikelen
- Semi-gestructureerde interviews

Per deelvraag is er een wat andere mix van bronnen gebruikt. Voor deelvraag 1 ligt de nadruk met name op de eerste drie typen documenten, maar is hier en daar ook geput uit interviews. Deelvraag 2 baseert zich met name op interviews, maar verwijst ook zo nu en dan naar andere bronnen. In de beschrijving van de gebruikte methoden per deelvraag, wordt het gebruik van bronnen nader toegelicht.

Casusselectie

De aanleiding voor dit onderzoek vormde een vraag van de gemeentesecretaris van Breda, die geïnteresseerd was in de manier waarop politieke machtswisselingen interfereren met de gemeentelijke ambitie om koersvast te zijn. Dit onderzoek heeft daarom behalve een academisch ook een toegepast karakter - het beoogt kennis op te leveren die bruikbaar is voor de praktijk. De *casusselectie* voor deze congruence analysis was daarom simpel: Breda is de gemeente waarop dit onderzoek zich zou richten. Die selectie heeft een tweeledige functie: de casus van Breda kan als eerste gezien worden als een zogenaamde *plausibility probe* voor de theoretische component van deze studie, en aan de andere kant worden er uit die casus rijke en gedetailleerde inzichten gedestilleerd, mede ten behoeve van de opdrachtgever.

Provincie	Noord-Brabant
Inwoneraantal	180.000
# van G32 gemeenten	9
Binnenstadsprofiel (o.b.v. Evers et al. 2015)*	Solide en regionaal voorzienend (B)
Huidig binnenstadsplan	<i>Visie Binnenstad (2013)</i>
Huidige samenstelling college	VVD, PvdA, D66, SP
Historische binnenstad	Ja
Winkeloppervlak binnenstad (2012)**	102.000
Banen in horeca en winkels (2014, per 1000 inw.)***	73
Winkelleegstand (2016)****	8,8%
Winnaar titel Beste Binnenstad van Nederland	In 2009
Universiteitsstad?	Nee
Centrumfunctie in regio	Ja

*Figuur 12: basisgegevens van de gemeente Breda, *= o.b.v. Evers et al. (2015), **= aantal m² winkeloppervlak in de binnenstad; ***= o.b.v. data Marlet & Van Woerkens (2014); ****= o.b.v. data PBL (2016).*

Op basis van deze data kunnen we ook een opmerking maken over de *representativiteit* van de selectie van deze case voor de grotere groep van Nederlandse binnensteden in het algemeen. In welke mate zijn de uitkomsten van dit onderzoek te vertalen naar die 'populatie'? Op dat vlak is met name de vierde parameter

uit de bovenstaande tabel relevant. Die komt uit een PBL-studie van Evers et al. (2015), waarin de Nederlandse binnensteden aan de hand van een clusteranalyse met 28 indicatoren worden gegroepeerd in vijf categorieën: (A) Bruisend in een sterke regio, (B) Solide en regionaal voorzienend, (C) Bekneld in een sterke regio, (D) Kwetsbaar en lokaal voorzienend, en (E) Zwak en perifeer. Voorbeelden van type A-binnensteden zijn Amsterdam, Utrecht en Leiden. Voorbeelden van type B-binnensteden zijn Breda, Nijmegen, Den Bosch, Eindhoven en Arnhem. De verschillende typen binnensteden hebben te maken met verschillende soorten problematiek. De leegstandsproblematiek is in de ‘zwakkere’ typen binnensteden, bijvoorbeeld, veel pregnanter. Daarom ligt het in de lijn der verwachting dat de representativiteit van Breda vooral voor de categorie B-binnensteden geldt. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat voor andere aspecten van deze studie, zoals deelvraag 2, die zich meer op politieke besluitvorming richt, weer geheel andere factoren een rol spelen. Misschien is Breda op punten van politieke cultuur en electorale volatiliteit, om maar twee voorbeelden te geven, weer veel vergelijkbaarder met een aantal binnensteden uit de andere categorieën. Dat weten we echter niet, omdat deze studie dat niet heeft onderzocht. Dat komt omdat zogenaamde *statistical generalization* (Blatter & Haverland 2012, p. 29) geen doel van dit onderzoek is. Daarvoor in de plaats komt de mildere vorm van *possibilistic generalization* (ibidem), waarop we hieronder, in de paragraaf over *causal-process tracing*, nader ingaan.

Subcases - wat is binnenstadsbeleid?

Hierboven is de keuze voor Breda als onderwerp van dit onderzoek beschreven. Dat is een eerste vorm van casusselectie. De casusselectie binnen dit onderzoek heeft echter ook op een tweede niveau vorm gekregen, namelijk de keuze op welke onderdelen van de brede noemer van binnenstadsbeleid dit onderzoek zou richten. Binnenstadsbeleid is een brede term, waarin allerlei typen beleidsmaatregelen gericht op de binnenstad van een stedelijke gemeente samenkomen. Het is dus nodig nader in te kaderen wat er in dit onderzoek wordt verstaan onder binnenstadsbeleid.

Het ‘beheerplan stadshart Breda’ uit 1996 stelt dat het stadshart van Breda verschillende functies heeft, namelijk wonen, werken en recreëren. Volgens het plan staan die verschillende functies soms op gespannen voet met elkaar. Het plan stelt desalniettemin: *“Toch hebben de verschillende functies elkaar nodig om het stadshart boeiend te maken. De gemeente streeft naar een zodanig gebruik van het historisch stadshart, dat een harmonieus evenwicht totstandkomt tussen leefbaarheid, wonen, en de ontmoetingsfunctie en economische functie van het stadshart. Dit evenwicht moet tot uiting komen in een aantrekkelijk, schoon en veilig stadshart.”* De ‘beleidsnota regelgeving binnenstad’ van de gemeente Breda uit 1994 stelt iets vergelijkbaars: *“Juist deze vele, verschillende functies die de binnenstad heeft, maken de inrichting en het beheer van de openbare ruimte tot een complex geheel. Het gaat erom om een goed evenwicht te vinden tussen een aantrekkelijke, historische binnenstad enerzijds en dynamische en hoogwaardige voorzieningen anderzijds.”*

De verknoptheid van de verschillende aspecten van de binnenstad is een thema dat in beleidsplannen en gesprekken over de binnenstad altijd terug komt. In binnensteden komen allerhande problematieken samen, van economische problemen tot verkeersproblemen tot leefbaarheidsproblemen. Als de uitdagingen voor binnensteden zo uiteenlopend zijn, en betrekking hebben op zo veel verschillende beleidsterreinen, wat is dan binnenstadsbeleid?

Het moge duidelijk zijn dat hét binnenstadsbeleid van een stad niet bestaat. Binnenstadsbeleid is veeleer een container van beleid op verschillende deelgebieden die stuk voor stuk hun uitwerking hebben op (de staat van) een binnenstad. Je zou zelfs kunnen stellen dat steden op bepaalde momenten in de tijd wél en op andere momenten géén binnenstadsbeleid hebben. In Breda bijvoorbeeld werd er al in 1992 een Structuurplan Binnenstad van kracht, dat een zeer breed terrein aan onderwerpen bestreek, zoals ruimtelijke ordening, mobiliteitsbeleid, parkeerbeleid, detailhandelsbeleid, horecabeleid,

monumentenbeleid, cultuurbeleid, woningbouwbeleid, toerismebeleid en citymarketingbeleid. In de jaren dat dit structuurplan in Breda van kracht was, kan er met recht gesproken worden van het bestaan van binnenstadsbeleid in Breda. In menig andere stad heeft een vergelijkbaar plan nooit bestaan, of is er pas relatief recent een (integraal) visiedocument specifiek gericht op de binnenstad opgesteld.

De lijst met beleidsvelden die invloed hebben op een binnenstad uit het Bredase structuurplan zou nog veel langer kunnen zijn. Ook bijvoorbeeld evenementenbeleid, veiligheidsbeleid en groenbeleid worden vaak in relatie gebracht met de binnenstad. Het verschilt van tijd tot tijd in welke mate deze beleidsvelden een rol spelen met betrekking tot het gemeentelijke beleid voor een binnenstad. Op het ene moment zit een gemeente vooral met de bereikbaarheid van zijn binnenstad in zijn maag, op een volgend moment is het vooral de woonfunctie in de binnenstad die in het middelpunt van de (beleidsmatige) aandacht staat.

Het is daarom geen uitgemaakte zaak op welke onderdelen van het binnenstadsbeleid een onderzoek als dit, dat beleid over een periode van ongeveer 25 jaar bestudeert, zich zou moeten richten. Om die reden is ervoor gekozen om drie afgebakende beleidsvelden, die van groot belang voor iedere binnenstad zijn, uit het grotere geheel van binnenstadsbeleid te lichten. Dat zijn de volgende beleidsvelden:

- De *ruimtelijke ordening van de binnenstad* - veel van het gemeentelijk handelen in een binnenstad richt zich op ruimtelijke ordening, ofwel de ontwikkeling van de openbare ruimte. Gemeenten leggen nieuwe bestrating aan in het kernwinkelgebied, richten stadsparken in, of proberen een gebied te transformeren van een kantoorbestemming naar een woongebied. Een kritische lezer vraagt zich wellicht af in hoeverre gemeentelijk optreden in de sfeer van ruimtelijke ordening onder 'beleid' te categoriseren valt. Het antwoord op die vraag is gelegen in de keuze die dit onderzoek maakt voor de definitie van beleid van Hoogerwerf, die beleid definieert als "het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde" (Hoogerwerf & Herweijer 2008)". Het valt niet te ontkennen dat de aanleg van een park in een binnenstad door een gemeente een bepaald doel dient en dat de gemeente door het aanleggen van dat park middelen aanwendt om het gestelde doel te bereiken. Ook zagen we al eerder dat bijvoorbeeld Otten (2000) stelt dat we concrete publieke projecten, zoals grote bouwprojecten als een "vorm van overheidsbeleid" (p. 20) kunnen beschouwen.
- Het *detailhandelsbeleid* - detailhandel is van oudsher de belangrijkste economische drager van Nederlandse binnensteden. Zoals verderop in dit onderzoek nog terug zal komen, worden binnensteden in beleidsmatig opzicht vaak vanuit een sterk economische invalshoek benaderd. Hoewel in binnensteden allerlei uitdagingen samenkomen, staat het economisch belang van binnensteden in de loop der jaren veelal voorop. Een korte illustratie daarvan is bijvoorbeeld het volgende citaat uit het beleidsplan 'Kwaliteit Gebouwen Binnenstad' (1996) van de gemeente Breda, dat erom draaide verpauperde gebouwen in de binnenstad op te knappen. In dat plan is te lezen: "Het niet investeren in het behouden van de kwaliteit van de bestaande gebouwen in de binnenstad en daarmee in het historisch karakter van de Bredase binnenstad, vormt op lange termijn een bedreiging voor de economische potenties van de binnenstad." Dat citaat maakt duidelijk dat niet leefbaarheid of veiligheid voor bewoners in dit soort plannen traditioneel centraal heeft gestaan, maar dat binnensteden veelal vanuit een economisch perspectief werden en worden bekeken. De detailhandel neemt binnen die economische zienswijze een centrale rol in. Het detailhandelsbeleid heeft betrekking op bijvoorbeeld de winkeltijdenverordening van een gemeente, het vestigingsbeleid, het acquisitiebeleid en de andere inspanningen van gemeenten om hun binnenstad een aantrekkelijk winkelgebied te laten zijn.
- Het *parkeerbeleid* - bereikbaarheid is in de loop der jaren een belangrijk thema geweest voor Nederlandse binnensteden. Bereikbaarheid speelt op meerdere manieren een rol. Fietsvriendelijkheid en keuzen op het vlak van OV zijn daar een onderdeel, maar zijn in politiek opzicht ondergeschikt aan de discussies die spelen op het vlak van parkeren. Dat is over het algemeen een politiek beladen onderwerp, waarin gemeenten veel keuzes kunnen maken. Wordt er gekozen voor parkeren in winkelstraten, of voor parkeren op terreinen aan de rand van de stad? Kan er gratis worden geparkeerd of moet er worden betaald voor parkeren? En als er sprake is van betaald parkeren, hoe wordt dan

omgegaan met de overlast van bezoekers die hun auto in woonwijken parkeren, waar wél gratis kan worden geparkeerd?

Dat het nodig is een keuze te maken in de deelgebieden van ‘het binnenstadsbeleid’ is hopelijk duidelijk. Een volgende vraag die beantwoord moet worden, is hoe de bovenstaande keuze tot stand is gekomen. Waarom is er niet gekozen voor drie andere deelgebieden van gemeentelijk binnenstadsbeleid? Het antwoord daarop bestaat uit twee onderdelen: een inhoudelijk antwoord en een methodologisch antwoord.

Het inhoudelijke antwoord is dat, zoals ook nog nader naar voren zal komen, de gemeentelijke (beleids)inspanningen op het vlak van binnensteden zich in de loop der jaren in belangrijke mate richten op het *vergroten van de aantrekkelijkheid van binnensteden*. Dat heeft vooral een economische rationale: aantrekkelijkheid gaat vaak vooral om het aantrekkelijk maken van een binnenstad voor winkelend of toeristisch publiek, dat niet alleen winkelt in een stad, maar ook iets drinkt op een terras, naar de film gaat of een museum bezoekt. Al met al heeft een aantrekkelijke binnenstad daarmee een grote economische potentie. De bovenstaande drie beleidsvelden zijn gekozen omdat ze alle drie in belangrijke mate spelen rond het vraagstuk van aantrekkelijkheid van een binnenstad. De ruimtelijke ontwikkeling van een binnenstad, ten eerste, is van invloed op de aantrekkelijkheid van die binnenstad - we zien bijvoorbeeld dat gemeenten in toenemende mate kiezen voor groen en water in de binnenstad, omdat daarvan bekend is dat het zorgt voor rust voor de bezoeker. Dankzij die rust is de bezoeker geneigd zijn of haar verblijfsduur te verlengen en dat leidt dan weer tot toegenomen bestedingen. Dat, ten tweede, het detailhandelsbeleid in dezen belangrijk is, behoeft weinig betoog. Het winkelaanbod bepaalt in belangrijke mate de aantrekkelijkheid van een binnenstad voor bezoekers, zeker voor de groepen die vooral komen om te winkelen. Het parkeerbeleid, ten slotte, is een veelbesproken randvoorwaarde voor de aantrekkelijkheid van een binnenstad. Er bestaat veel discussie over de vraag in hoeverre de beschikbaarheid, ligging en tarifiering van parkeerplekken van invloed is op de keuze van consumenten om een binnenstad te bezoeken en de ‘beleving’ van hun bezoek.

Daarnaast ligt er een methodologische reden ten grondslag aan de keuze voor deze drie deelterreinen. Zoals hierboven al werd beargumenteerd, heeft dit onderzoek in methodologisch opzicht de vorm van een zogenaamde *congruence analysis*, waarin het verklarend potentieel van twee rivaliserende theoretische perspectieven wordt getest aan de hand van empirisch materiaal. Om deze test ‘eerlijk’ te laten zijn, is het belangrijk dat de geselecteerde beleidsterreinen geen structurele bias voor een van beide perspectieven vertonen. Omdat het moeilijk is die bias geheel te voorkomen, is er hier gekozen voor één beleidsterrein dat in het ‘voordeel’ van perspectief A lijkt te zijn, één terrein dat in het voordeel van perspectief B lijkt te zijn, en een terrein dat zich op neutrale *middle ground* lijkt te begeven. Dat is hieronder schematisch weergegeven:

Perspectief A - incrementeel	‘Neutraal terrein’	Perspectief B - politiek
Ruimtelijke ordening: wanneer keuzes eenmaal tot stand gekomen zijn, en vooral wanneer overgegaan wordt tot uitvoering, dan is het terugdraaien van keuzes vaak lastig en zal beleid dus tenderen naar stabiliteit: ‘een gebouwde brug breek je niet zomaar weer af’.	Detailhandelsbeleid: op voorhand geen duidelijke affiniteit met een van beide perspectieven.	Parkeerbeleid: zoals hierboven ook al werd beschreven, is parkeerbeleid een politiek beladen thema, waarop verschillende partijen soms lijnrecht tegenover elkaar staan. Daarom is de verwachting dat dit een thema is dat eerder aan de disruptieve krachten van politiek bloot zal staan dan de andere twee beleidsterreinen.

Figuur 13: Selectie van subcases van binnenstadsbeleid in relatie tot congruence analysis

Als laatste moet opgemerkt worden dat in Breda in 2016 een groots opgezet treinstation ('OV-terminal') is geopend, na een jarenlange periode van planontwikkeling en bouwen. De ontwikkeling van het station stond lange tijd in het middelpunt van de bestuurlijke en maatschappelijke aandacht. Ook was men er in Breda van overtuigd dat de bouw van het nieuwe station een grote betekenis had voor de binnenstad. Toch is er in het kader van dit onderzoek voor gekozen om de stationsontwikkeling buiten beschouwing te laten. De reden daarvoor is dat het een gigantisch project betreft dat zeer uitgebreid onderzoek zou vergen, maar tegelijkertijd een eigen dynamiek kent die relatief los staat van de overige ontwikkelingen in de binnenstad. Gezien de zichtbaarheid en het belang van de stationsontwikkeling is een verantwoording voor de keuze om het station hier buiten beschouwing te laten in dit onderzoek, hier op zijn plaats.

Methoden deelvraag 1

De eerste deelvraag luidt: 'in hoeverre is er sprake van consistentie in het gemeentelijke binnenstadsbeleid in de periode 1990-2015?' Een eerste belangrijke opmerking daarbij is dat het tijdsbestek van 25 jaar niet voor niets is gekozen. Rose (1990) stelt dat, om beleidsconsistentie te kunnen onderzoeken, een uitgebreid tijdsbestek nodig is. Dat sluit ook aan bij inzichten binnen het ACF (Sabatier 1998) en van bijvoorbeeld Pierson (2004), die de stelling verdedigt dat processen tijd kosten om zich te ontvouwen en dat daarom sommige patronen en verschijnselen pas geobserveerd kunnen worden als een lang tijdsbestek als uitgangspunt wordt genomen.

Dataverzameling

Voor de beantwoording van deze deelvraag zijn officiële gemeentelijke documenten geanalyseerd. Het gaat hier om drie typen documenten: beleidsnota's, gemeentelijke jaarverslagen en gemeentelijke coalitie-akkoorden.

Het eerste type is beleidsnota's. Die vormen de meest geëigende plek om iets te weten te komen over beleid. Hierin is vastgelegd welke doelen beleid nastreeft, en de manier waarop beleid beoogt die doelen te verwezenlijken. In de analyse van beleidsnota's zal aandacht zijn voor twee aspecten; enerzijds de *materiële* dimensie van beleid - welke beleidsinstrumenten worden ingezet, hoeveel budget wordt uitgetrokken, etc. Daarnaast komt de meer *talige* dimensie van beleid in beeld: in dit soort documenten doen politieke gezagsdragers uitspraken over wat zij belangrijk, wenselijk of laakbaar vinden. Behalve de feitelijke, materiële kant van beleid, is er hier dus ook sprake van aandacht voor metaforen, beelden en *framing* van beleidszaken. Die fenomenen zijn om twee redenen van belang voor onze doeleinden: enerzijds vormen ze onderdeel van de meer abstracte, overkoepelende doelen van beleid (cf. Howlett & Cashore 2009), anderzijds worden ze in politieke zin 'gebruikt' door actoren om beleid te verkopen, verdedigen of aan te vallen en bieden ze dus inzicht in het politieke spel achter beleidsvorming en -verandering.

Over de selectie van beleidsnota's voor dit onderzoek moet het volgende opgemerkt worden. In het online digitale archief van de gemeente Breda kunnen alle gemeenteraadsstukken sinds 1815 worden doorzocht. Die raadsstukken zijn voor de periode 1990-2015 doorzocht met voor dit onderzoek relevante zoektermen, zoals 'binnenstad', 'detailhandel' en 'parkeren'. Daarbij werd de zogenaamde *snowball*-procedure gevolgd: regelmatig verwijzen beleidsnota's naar elkaar, en op die manier leverde de ontdekking van de ene beleidsnota ook direct een tweede beleidsnota op. Ook via interviewrespondenten en jaarverslagen, waarin bijvoorbeeld het verschijnen van een nieuwe beleidsnota werd aangekondigd, kwam het bestaan van aanvullende documenten aan het licht. Deze procedure leverde in totaal 58 beleidsnota's op. In bijlage 1 is te zien welke nota's dat zijn.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de inzet van deze methode helaas geen daadwerkelijke beleidsplannen opleverde. In het online archief zijn namelijk alleen oplegnota's voor gemeenteraadsleden opgenomen. Aan de hand van die oplegnota's was echter wel duidelijk wat de titels waren van de beleidsnota's zelf. Die

nota's zijn vervolgens fysiek opgevraagd, doorgenomen en ingescand in het gemeentelijke archief op het Bredase stadskantoor (vanaf eind jaren '90) en in het Stadsarchief van Breda voor de oudere stukken.

Ten tweede zijn gemeentelijke jaarverslagen tussen 1990 en 2015 geanalyseerd omdat die op in ieder geval drie manieren een nuttige aanvulling vormen op de hiervoor beschreven categorie van beleidsnota's, namelijk:

1. Waar beleidsnota's vooral een *prospectief* karakter hebben, zijn jaarverslagen bij uitstek *retrospectief* van aard. In beleidsnota's wordt beschreven welke maatschappelijke problemen er bestaan, welke doelen er gelden bij het bestrijden van die problemen, en welke middelen daartoe worden ingezet. In jaarverslagen wordt veel meer teruggekeken, en de vraag beantwoord in welke mate gestelde doelen in het afgelopen jaar werden bereikt. Dankzij jaarverslagen kan dus worden nagegaan in welke mate de in beleidsnota's geformuleerde ambities werden waargemaakt.
2. Jaarverslagen schetsen de context van beleidsnota's. Zo wordt uit jaarverslagen bijvoorbeeld duidelijk dat gemeenten in bepaalde jaren te maken hebben met een bezuinigingsopgave of wordt in een jaarverslag beschreven dat een gemeente werd opgeschrikt door een onverwachtse gebeurtenis. Dat soort gegevens kan helpen ontwikkelingen op het vlak van de binnenstad beter te begrijpen.
3. Waar beleidsnota's op het vlak van de binnenstad tot in detail ingaan op problemen in de binnenstad en oplossingen daarvoor, is er in jaarverslagen geen ruimte voor dat detailniveau. Het bestuderen van jaarverslagen kan dus helpen om te zien wat in een bepaald jaar écht van belang werd gevonden in een gemeente.

Met het oog op het inperken van de werklust voor de onderzoeker, is ervoor gekozen om niet alle jaarverslagen van de periode 1990-2015 te analyseren. Per collegeperiode zijn er twee jaarverslagen bestudeerd: het jaarverslag van het eerste en van het vierde jaar waarin het College actief was. Bijlage 1 geeft een overzicht van de jaarverslagen die zijn meegenomen in dit onderzoek.

Ten derde zijn de coalitie-akkoorden die in de periode 1990-2015 werden gesloten meegenomen in dit onderzoek. In totaal zijn dat er 8. In bijlage 1 is ook hiervan een overzicht te vinden. De coalitie-akkoorden zijn met name interessant om de meer politieke dimensie van het Bredase binnenstadsbeleid te verkennen. Welke onderwerpen m.b.t. de Bredase binnenstad staan dermate hoog op de politieke agenda dat nieuwe Colleges van B&W ze vermelden in hun coalitie-akkoord? Keren steeds dezelfde thema's terug in de college-akkoorden, of verschilt dit in de loop der jaren?

Analyse van data

De hierboven genoemde verzamelde beleidsdocumenten zijn vervolgens geanalyseerd met het oog op het beantwoorden van de eerste deelvraag van dit onderzoek. Zoals hierboven werd beschreven, had de onderzoeker de beschikking over 58 beleidsnota's met betrekking tot de Bredase binnenstad. Voordat die aan een grondige analyse werden onderworpen, werd de inhoud van deze nota's eerst kort samengevat. Daardoor ontstond een beter beeld van de inhoud van de nota's, en welke betekenis zij hebben gehad voor de beleidsdynamiek rondom de binnenstad van Breda. Ook de in het kader van dit onderzoek gehouden interviews en bijvoorbeeld de onderzochte jaarverslagen maakten duidelijk welke beleidsnota's er van groot belang waren om de consistentie van het Bredase binnenstadsbeleid te begrijpen, en welke nota's een minder belangrijke rol hadden gespeeld. Op deze manier werd vastgesteld dat 17 nota's van wezenlijk belang waren voor het begrijpen van de ontwikkeling van het beleid voor de drie deelterreinen die hierboven genoemd werden. De verdere analyse heeft zich vervolgens op deze subset van 17 beleidsnota's gericht.

De methode die daartoe is ingezet, is een kwalitatieve thematische inhoudsanalyse (zie bijvoorbeeld Braun & Clarke 2006 en Boeije 2010). De dimensies van consistentie die in het voorgaande werden onderscheiden, hebben die inhoudsanalyse richting gegeven (zie figuur 4 op pagina 16). Binnen de

dimensies van consistentie neemt het conceptuele werk van Howlett & Cashore (2009) en Bauer (2009) een belangrijke plaats in. In de analyse is daarom met name aandacht geweest voor begrippen als beleidsdoelen, beleidsparadigma, en -maatregelen. Aan de hand van deze, en meer begrippen, werd de inhoud van de nota's gecodeerd. De inhoudsanalyse werd vervolgens in het hieronder opgenomen format gegoten, dat ervoor zorgde dat ontwikkelingen in de tijd eenvoudig inzichtelijk werden gemaakt. Op die manier werden er drie grote overzichten van beleidsontwikkelingen samengesteld, één voor ieder deelterrain. Deze overzichten vormden de basis voor de in hoofdstuk 7 gerapporteerde resultaten. In bijlage 2 zijn ze opgenomen.

	Beleidsnota parkeren 1	Beleidsnota parkeren 2	Beleidsnota parkeren 3
<i>Tijdshorizon</i>			
<i>Basis</i>			
<i>Probleemstelling</i>			
<i>Belangrijkste ontwikkelingen</i>			
<i>Paradigma / kern beleid</i>			
<i>Beleidsdoelen</i>			
<i>Maatregelen</i>			

Figuur 14: Format voor analyse beleidsnota's

In dit analyseproces werd zowel het materiële aspect van beleid als de 'omringende' taal, metaforen en retorica van beleid meegenomen. Dat maakte het mogelijk om aandacht te hebben voor wat Brunsson (2007, p. 111 e.v.) 'organized hypocrisy' noemt. Die situatie doet zich voor als de 'talk', 'decisions' en 'actions' van sociale actoren (individueen of organisaties) niet met elkaar in lijn zijn. Ondanks de negatieve connotatie van het woord hypocrisie, betoogt Brunsson juist dat hypocrisie een productief en waardevol instrument kan zijn voor actoren: het stelt hen in staat recht te doen aan uiteenlopende belangen. Terwijl ze met hun handelen bepaalde belangen dienen, doet hun publieke communicatie weer recht aan andere maatschappelijke belangen. Het is mogelijk dat we in dit onderzoek ook een dergelijke situatie tegenkomen, waarin bijvoorbeeld continuïteit in feitelijk handelen gepaard gaat met een duidelijk gewijzigd discours, of vice versa. Dat hoeft volgens Brunsson (2007, p. 149) ook geen kwestie van bewuste 'misleiding' of iets dergelijks te zijn: het kan ook een simpel gevolg zijn van het feit dat ideeën over beleid nu eenmaal makkelijker veranderen dan beleid zelf.

Voor de jaarverslagen en coalitie-akkoorden werd een eenvoudiger aanpak gevolgd: hieruit werden simpelweg de passages die van belang waren voor de binnenstad gelicht. In twee grote sheets, een voor akkoorden en een voor jaarverslagen, werden de relevante passages uitgesplitst naar de deelterrinen van de binnenstad waarop dit onderzoek richt. Het format dat voor dit deel van de analyse werd gebruikt, is hieronder weergegeven. Over deze methode moet tot slot nog worden opgemerkt dat behalve de *materiële* inhoud van de documenten ook de bredere inhoud van de beleidsnota's aandacht kreeg, zoals hierboven al kort werd beschreven. Dan gaat het bijvoorbeeld om mededelingen uit de inleiding van een jaarverslag over de financiële situatie van een gemeente, of opmerkingen uit coalitie-akkoorden die erop hintten in welke mate een nieuw College van B&W beoogt te breken met het door zijn voorganger gevoerde beleid.

Deelterrein	Jaarverslag 1	Jaarverslag 2	Jaarverslag 3	Jaarverslag 4
<i>Binnenstad algemeen</i>				
<i>Ruimtelijke ordening</i>				
<i>Detailhandel</i>				
<i>Parkeren</i>				

Figuur 15: Format voor analyse jaarverslagen en college-akkoorden

Methoden deelvraag 2

Zoals Blatter & Haverland (2012, p. 218) ook zelf suggereren is het heel goed mogelijk de verschillende strategieën voor case study-onderzoek die zij naar voren brengen, te combineren. Een van de meest vruchtbare combinaties die zij voor zich zien, is het inzetten van *causal-process tracing* binnen het grotere geheel van een *congruence analysis*. De theorieën die tegenover elkaar worden gezet in een congruence analysis, maken immers beide bepaalde causale claims. Die causale claims zullen aan de hand van een empirische methode moeten worden getest. Causal-process tracing is een manier om dat te doen.

Causal-process tracing

Blatter & Haverland (2012) introduceren het concept *causal-process tracing*. Deze benadering stelt zich ten doel te verklaren hoe een bepaalde uitkomst tot stand is gekomen. Dat is een vorm van *within-case analysis*. Volgens Blatter & Haverland (2012, p. 89) is het doel van deze benadering het identificeren van causale condities die de basis vormen voor een specifieke uitkomst, en het identificeren van de mechanismen die die condities verbinden met de uitkomst waarop wordt gefocust. Blatter & Haverland (2012, p. 106) maken duidelijk dat deze benadering deels inductief is, maar dat dat niet betekent dat de onderzoeker in het geheel geen theoretische concepten vooraf vast kan stellen. Integendeel: het kan van grote waarde zijn om in een vroeg stadium factoren te identificeren waarvan de onderzoeker vermoedt dat ze bij kunnen aan dragen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. Het is overigens belangrijk dat de onderzoeker een open blik behoudt om ook andere dan deze factoren te kunnen herkennen tijdens zijn onderzoek.

Een causal-process-tracing-benadering behoeft, mogelijk zelfs wat meer dan andere methoden, verantwoording op het vlak van validiteit en betrouwbaarheid. Wat betreft validiteit merken Blatter & Haverland (2012, p. 79) op dat deze benadering bij uitstek geschikt is om de “interne validiteit van een causale claim te vergroten”. Ze stellen dat een goed gebruik van bronnen de validiteit van een causal-process benadering sterk kan verbeteren. Semi-gestructureerde interviews en documentanalyse vormen de belangrijkste bronnen voor dit deel van het onderzoek. In de interviews werd de beleidsontwikkeling in de onderzochte periode met de geïnterviewden gereconstrueerd. Ook was er veel aandacht voor de identificatie van factoren die leidden tot (non-)consistentie, en werd er ingezoomd op belangrijke momenten in het besluitvormingsproces.

Om een ‘comprehensive storyline’ te smeden, zoals Blatter & Haverland het noemen, is het een en ander nodig. Allereerst wijzen Blatter & Haverland (2012, p. 111) op ‘smoking guns’ en ‘confessions’, die als het ware bewijsmateriaal in het causale proces vormen. ‘Smoking guns’ zijn daarbij de centrale bewijsstukken en ‘confessions’ zijn verklaringen van betrokken actoren die nadere invulling geven aan de rol die de ‘smoking guns’ spelen in het causale proces. In dit onderzoek hebben deze concepten in grote lijnen als

volgt hun beslag gekregen: informatie uit beleidsdocumenten vormde de ‘smoking guns’, zoals bijvoorbeeld de mededeling in een jaarverslag dat een ruimtelijk ontwikkelingsproject af werd gerond. In interviews werd vervolgens op zoek gegaan naar ‘confessions’, die licht konden doen schijnen op de beweegredenen van betrokken actoren achter bepaalde keuzes.

Een laatste punt van aandacht betreft de generaliseerbaarheid van de inzichten uit de causal-process-benadering. Blatter & Haverland (2012, p. 135) hebben het in dat kader over “possibilistic generalization” die is gericht op de “identificatie van de set van causale configuraties die bepaalde uitkomsten mogelijk maken” (mijn vertaling). Op die manier is de generaliseerbaarheid van dit type onderzoek niet deterministisch, maar van een mildere soort: als er in een andere case sprake is van een zelfde of vergelijkbare constellatie van factoren, dan is de zelfde uitkomst *mogelijk maar niet noodzakelijk*.

Dataverzameling en -analyse

Voor de beantwoording van deze deelvraag is in de eerste plaats gebruik gemaakt van interviewdata. De interviews waren *semi-gestructureerd* van karakter, duurden gewoonlijk drie kwartier tot een uur, en werden opgenomen via de smartphone van de onderzoeker. Een vooraf ontwikkelde topiclijst vormde de leidraad voor de interviews. Deze topiclijst is opgenomen in bijlage 3. Desondanks bestond er binnen de interviews de nodige ruimte om in te gaan op thema’s en inzichten die los van de topiclijst in het gesprek naar voren kwamen. Het inhoudelijke doel van de interviews was tweeledig: als eerste werd de respondenten gevraagd naar hun visie op de mate van consistentie van het onderzochte beleidsterrein in hun gemeente. Ten tweede gingen interviewer en respondent samen op zoek naar verklaringen voor de geconstateerde mate van consistentie. De topiclijst voorzag in het behandelen van een aantal theoretische topics, die mogelijke verklaringen voor een bepaalde mate van consistentie boden. In de praktijk was dit deel van het interview over het algemeen echter vrij open.

De selectie van respondenten vond plaats volgens de zogenaamde sneeuwbalmethode. Direct betrokkenen bij het besluitvormingsproces, zoals verantwoordelijk wethouders en betrokken ambtenaren, werden in eerste instantie benaderd. Via-via werden er meer respondenten geworven, met als doel een zo volledig mogelijk beeld van het gehele beleidsterrein van de binnenstad. Er werd gestreefd naar een breed palet aan respondenten, zodat zowel politici, ambtenaren als ondernemers, die een belangrijke rol spelen in de binnenstad, vertegenwoordigd zijn in de pool van respondenten. Daarnaast werd gestreefd naar een spreiding over de drie deelterreinen van binnenstadsbeleid waarop dit onderzoek zich richt: ruimtelijke ordening, detailhandel, en parkeren. Verder werd gestreefd naar respondenten die een zo groot mogelijk deel van de onderzoeksperiode van nabij hebben meegemaakt. Op die manier werd geprobeerd een bias richting de actuele situatie te voorkomen en de historische ontwikkeling zo goed mogelijk recht te doen. Omdat het geheugen van respondenten feilbaar is, terwijl er soms over gebeurtenissen of thema’s van wel 25 jaar geleden werd gesproken, werd er, nog meer dan bij ander onderzoek, naar gestreefd uitspraken van respondenten te toetsen aan die van andere respondenten. Uiteindelijk leverde deze werkwijze de volgende set van 11 respondenten op:

(Oud-)wethouder	4 respondenten
Ambtenaar	6 respondenten
Vertegenwoordiger ondernemers binnenstad	1 respondent

Figuur 16: Interviewrespondenten

Een belangrijk thema met betrekking tot de interviews was geheimhouding. Dit onderzoek begeeft zich op het snijvlak tussen politiek en ambtenarij. Het was bij de interviews van belang dat geïnterviewde ambtenaren ten alle tijde de mogelijkheid hadden zich vrijelijk uit te laten, zonder het gevaar daarmee in een

conflict met hun politieke principalen te belanden. Daarom worden respondenten anoniem opgevoerd in het onderzoeksrapport. Deze werkwijze werd respondenten aan het begin van het interview meegedeeld.

De interviews werden *verbatim* getranscribeerd, waarna ze werden onderworpen aan een thematische analyse. De principes die Boeije (2010) en Braun & Clarke (2006) beschrijven, werden gevolgd om tot een valide en betrouwbare analyse te komen. Een belangrijk element daarbinnen is het proces van codering in de drie stappen van open, axiaal en selectief coderen. Via deze werkwijze werd stap voor stap op een inductieve manier een codeboom ontwikkeld die de data op een volledige en zinvolle manier beschrijft. Het woord inductief betekent hier echter niet dat de data volledig 'blanco' tegemoet werden getreden - de primaire focus met betrekking tot deelvraag 2 lag op het identificeren van factoren die in de ogen van respondenten bijgedragen hadden aan, dan wel in de weg hadden gestaan van consistentie van beleid. De codeboom die het resultaat is van deze procedure, is opgenomen in bijlage 4.

De interviewdata werden aangevuld met data uit documenten, die van pas kwamen om de beleidsdynamiek gedurende een bepaalde periode beter te begrijpen. Het gaat dan vooral om gemeentelijke beleidsdocumenten en jaarverslagen, coalitieakkoorden, en berichtgeving over de Bredase binnenstad in (met name lokale) media. Aan de hand van dit soort documenten kon de beleidsontwikkeling in de onderzochte periode worden gereconstrueerd en konden factoren worden geïdentificeerd die hebben geleid tot de geconstateerde mate van consistentie.

7. Consistentie van het Bredase binnenstadsbeleid empirisch vastgesteld

Deelvraag 1 luidt als volgt: “In hoeverre is er sprake van consistentie in het Bredase binnenstadsbeleid in de periode 1990-2015?”. Voor we beginnen met de beantwoording van die vraag, tekenen we hieronder eerst een algemene observatie over binnenstadsbeleid op.

De beperkte stuurbaarheid van binnensteden

De invloed die gemeenten hebben op de ontwikkeling van hun binnensteden, moet niet overschat worden. In dat kader is het volgende citaat van respondent 3 interessant, die het heeft over het werken aan aantrekkelijkheid van de Bredase binnenstad: *“Uiteindelijk gaat het er toch om dat je niet alleen maar jonge mensen trekt, maar alle geledingen - zodat ook met name de mensen die geld te besteden hebben het ook fijn vinden om naar je stad te komen. Dat zegt iets over de kwaliteit van de horeca, dat zegt iets over de kwaliteit van de restaurants, iets over de kwaliteit van de winkels. Daar heb je als overheid maar weinig invloed op. Je kan condities scheppen, maar jij gaat er niet over wat voor soort winkel erin komt, je kan in het bestemmingsplan alleen maar aangeven: hier mag een winkel in zitten.”*

Dit citaat maakt duidelijk dat de gemeentelijke overheid bescheidenheid past als het gaat om de stuurbaarheid van de maatschappelijke opgaven die zich voordoen in binnensteden. De afhankelijkheid van externe trends en ontwikkelingen is groot. Gemeentelijke overheden kunnen bijvoorbeeld geen invloed uitoefenen op de onstuitbare opkomst van online winkelen. Het enige dat ze kunnen doen, is een zo goed mogelijk antwoord proberen te vinden op de problemen die voortvloeien uit een trend als deze, zoals toenemende leegstand in de binnenstad. Kort gezegd: omdat zich in binnensteden zoveel actoren, problemen en beleidsterreinen concentreren, is de stuurbaarheid des te geringer.

Zoals in de probleemstelling van dit onderzoek al duidelijk werd, zou het goed kunnen dat juist vanwege die afhankelijkheid van de overheid van andere partijen, een consistente en voorspelbare koers van overheidswege de sleutel voor succes is, omdat een vruchtbare samenwerking met stakeholders anders niet van de grond komt.

In de volgende paragrafen zal op een systematische manier de eerste deelvraag van dit onderzoek worden beantwoord. Daartoe zullen een aantal stappen worden gezet. Ten eerste zal de beantwoording van de vraag opgesplitst worden naar de drie deelterreinen van binnenstadsbeleid die zijn geselecteerd voor dit onderzoek. Ten tweede zullen er per deelterrein twee stappen worden gezet: eerst zal de historische ontwikkeling van het beleid op het bewuste deelterrein uiteen worden gezet, daarna zal aan de hand van het ontwikkelde analysekader een oordeel worden geveld over de mate van consistentie van het beleid. De vier in hoofdstuk 2 geïntroduceerde dimensies van consistentie zullen dit oordeel mogelijk maken:

Dimensie	Maat voor consistentie
Niveau	Wijzigingen vinden niet of nauwelijks plaats in de abstractere beleidsniveaus, met name ‘goals’ en ‘instrument logic’ (cf. Howlett & Cashore 2009)
Type	Wijzigingen van het type ‘eliminatie’ of ‘substitutie’ (cf. Bauer 2009) vinden niet of nauwelijks plaats
Richting	Wijzigingen doen zich voor in grotendeels dezelfde ‘richting’
Tempo	Wijzigingen krijgen de tijd te ‘settelen’; volgen elkaar niet te snel op

Figuur 17: vier dimensies van consistentie

Ruimtelijke ordeningsbeleid

Het eerste deel van binnenstadsbeleid dat onder de loep zal worden genomen, is het terrein van het gemeentelijk beleid op het vlak van ruimtelijke ordening van de binnenstad. De ontwikkeling van dit beleid zal worden beschreven aan de hand van informatie uit interviews, college-akkoorden en gemeentelijke jaarverslagen, gecombineerd met de volgende beleidsnota's:

- Structuurplan binnenstad (1992) / Plan van Aanpak binnenstad (1992)
- Herinrichting openbare ruimte historisch stadshart Breda (1994)
- Beleidsnotitie Kwaliteit gebouwen Binnenstad (1996)
- Strategische ontwikkelingsvisie Oost- Westflank en stationsgebied (1996)
- Stadsvisie Breda 1999-2005 (1999)
- Voorlopig ontwerp op hoofdlijnen Oost- Westflank (2000)
- Actualisering visie binnenstad / 'Het Goud van Breda' (2001)
- Structuurvisie Breda 2007-2020 (2007)
- Visie binnenstad 2030 (2013)

Ontwikkeling van het ruimtelijke ordeningsbeleid voor de binnenstad

Een logisch startpunt voor het beschrijven van de ruimtelijke ontwikkeling van de Bredase binnenstad vormt het in 1992 verschenen *Structuurplan Binnenstad*. Dit groots opgezette plan beoogde een antwoord te geven op de slechte staat waarin de Bredase binnenstad op dat moment verkeerde. Respondent 5 beschrijft die situatie op een indringende manier: *“Er lagen allemaal gewassen grindtegels en de ene reclame overschreeuwde de andere. Als de rolluiken naar beneden gingen dan liep je door graffitiland, dan was het echt gewoon de Bronx. En daarnaast was de kwaliteit van de panden boven de winkels dermate slecht, dat als je virtueel de binnenstad één laag in de grond zou laten zakken, dan liep je door een krottenwijk. Dus dat was echt heel slecht.”*

Eind jaren 80 werden er meerdere pogingen gedaan om te komen tot een plan voor de binnenstad, die stuk voor stuk mislukten. In 1992 slaagde de gemeente echter wel in zijn opzet en zag het *Structuurplan Binnenstad* het licht. Dat vormde behalve een antwoord op de verloedering in de binnenstad ook een antwoord op de naoorlogse moderniseringswind die in Breda net als in veel andere Nederlandse steden had gewaaid (zie Verlaan 2015) en die ervoor had gezorgd dat historische elementen in binnensteden plaats moesten maken voor meerbaansautowegen etcetera.

Het structuurplan was, zoals gezegd, ambitieus van karakter. Het bracht een groot aantal beleidsvelden samen, die alle hun betekenis voor de binnenstad hadden, zoals ruimtelijke ordening, mobiliteitsbeleid, parkeerbeleid, detailhandelsbeleid, horecabeleid, monumentenbeleid, woningbouwbeleid, toerismebeleid en citymarketingbeleid. Van belang is verder dat het plan “naar zijn aard globaal en op lange termijn gericht [is]. Om het plan ook een operationele functie te geven wordt het plan geflankeerd door een zgn. Plan van Aanpak, waarin de hoofdlijnen van het te voeren programma, met daarin te stellen prioriteiten, voor een planningsperiode van vijf jaar worden gepresenteerd.”

De noodzaak voor het plan wordt als volgt naar voren gebracht: “Gezien het grote aantal binnenstedelijke projecten die (sic) op stapel staat, is het voor de Bredase binnenstad noodzakelijk een ontwikkelingskader vast te stellen. Om op medewerking en voldoende deelname van alle betrokken partijen te kunnen rekenen, is het presenteren van een langetermijnvisie van het gemeentebestuur op de ontwikkeling van de binnenstad een dringende voorwaarde.”

Het plan onderkent de slechte situatie waarin de Bredase binnenstad verkeerde, zoals die in het citaat hierboven naar voren kwam. Het beschrijft onder meer de volgende “verstoringen” van de stedelijke structuur en kwaliteit:

- In de historische kern worden de “bestaande potenties verre van optimaal benut” Dat komt volgens plan door onder andere “inconsequente en rommelige inrichting/bestrating”, een “verstoring van de historische parcellering” en door “uitstalling, opslag en terrassen.”
- Het is volgens het plan hard nodig een aantal verbeteringen door te voeren in de relatie tussen het station en de binnenstad. Het Park Valkenberg, dat tussen station en binnenstad ligt, is “eerder een barrière dan toegangspoort” tot de binnenstad.
- Op de zogenaamde Westflank van de binnenstad is “veel verstoord qua beeldkwaliteit.”
- En de over de Oostflank wordt opgemerkt dat het een gebied is “dat ruimtelijk gezien weinig samenhang vertoont, intern noch als geïntegreerd deel van de binnenstad. (...) Het gebied vormt veeleer een barrière tussen het stadshart en ten oosten van de binnenstad gelegen wijken.”



Figuur 18: Westflank (blauw), Oostflank (groen) van de Bredase binnenstad, en Park Valkenberg (rood)

Het plan concludeert dan ook: “een samenhangende structurele aanpak van deze problemen is gewenst”. Welke doelen stonden het plan voor ogen in het aanpakken van deze problemen? Respondent 5 zegt daarover het volgende: “Het plan voorzag in een aantal hoofddoelstellingen, het versterken van de economische betekenis van de binnenstad, (...) het terugbrengen van de woonfunctie in de binnenstad. (...) Het toeristisch recreatief aantrekkelijker maken, dus ook meer aandacht voor de monumentale waarde van de stad.” In het plan zelf komen deze doelen duidelijk terug, al zijn ze niet expliciet op deze manier onder elkaar gezet. Het plan zelf noemt vooral uitdrukkelijk de overkoepelende “richtinggevende” hoofddoelstelling: “het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig verblijfsmilieu en ondernemingsklimaat in de binnenstad van Breda.”

Op welke manier beoogde het structuurplan deze doelstellingen te behalen? Respondent 5 noemt de belangrijkste maatregelen die door het plan in gang werden gezet “katalyserende speerpuntprojecten”. Hij noemt de volgende projecten, die inderdaad allemaal in het structuurplan terug te vinden zijn:

- De herinrichting van het Park Valkenberg, de transformatie naar een prettig stadspark dat een goede verbinding vormt tussen het stationsgebied en de binnenstad. Hierbij is het “vergroten van de sociale veiligheid” van het park ook een belangrijk aandachtspunt;
- De herinrichting van de openbare ruimte van het historisch stadshart (bestrating, verlichting, straatmeubilair, etc.);
- Het project *Kwaliteit Gebouwen Binnenstad*, dat beoogde om de slechte staat van een deel van de panden in de binnenstad te verbeteren, d.m.v. een subsidieregeling;
- De aanpak van de Oost- en Westflank;
- Het versterken van de woonfunctie in de binnenstad door het toevoegen van 1500 woningen aan de binnenstad, onder meer door in te zetten op ‘wonen boven winkels’.



Figuur 19: Park Valkenberg, de verbinding tussen stationsgebied (rechts) en binnenstad Breda (links)

Behalve deze ingrepen in de ruimtelijke sfeer zette het structuurplan ook in op maatregelen rondom bijvoorbeeld bereikbaarheid van de binnenstad, citymarketing en toerisme. Die vallen echter buiten de scope van dit onderzoek. Met betrekking tot de ontwikkeling en inrichting van de openbare ruimte, is wél nog van belang dat uit het structuurplan ook *regelgeving* voortvloeide, waarin bijvoorbeeld werd vastgelegd “dat de rollenluiken voor 80% open moesten zijn” (R5), en waarin aangescherpte regels met betrekking tot reclame, uitstallingen en terrassen voor ondernemers in de binnenstad werden opgenomen.

Al met al kan de koers die ingezet werd met het *Structuurplan* als een belangrijke mijlpaal in de ruimtelijke ontwikkeling van de Bredase binnenstad worden beschouwd. In het verkeerscirculatieplan van 1995 wordt die mijlpaal geduid als een “herbezinning ten aanzien van de gewenste ontwikkeling van de binnenstad. Het altijd nog rijke cultuurhistorische bezit in de binnenstad, de betekenis en belevingskwaliteit van historische gebouwen, ruimten, en structuren, de verblijfskwaliteit van de binnenstad en het belang van elementen als water en groen worden steeds meer van grote waarde geacht. Het is zaak deze karakteristieken van de binnenstad te behouden.”

Uit het structuurplan vloeide een aantal plannen op deelgebieden voort. De nota *Herinrichting openbare ruimte historisch stadshart Breda* uit 1994 is daar een eerste voorbeeld van. Het plan stelt: “de straat staat vol met verkeersborden, banken, paaltjes, telefooncellen, bloembakken enzovoort. Dit leidt tot visuele

vervuiling en laat een chaotische indruk achter.” Om die “visuele vervuiling” aan te pakken, doet dit plan voorstellen voor een nieuwe inrichting van straten en pleinen van de binnenstad, “met inbegrip van openbare verlichting, straatmeubilair, groen en kunstuitingen.” Daarbij wordt gekozen voor een herbestrating van de binnenstad met natuursteen (“luke sierbestrating”). Bij de keuze voor straatmeubilair staat “het scheppen van ruimte door een uiterst terughoudend gebruik van straatmeubilair” centraal. In een periode van 3 jaar wordt het hele stadshart onder handen genomen.

Een tweede plan dat gebaseerd is op het structuurplan, is de nota *Kwaliteit Gebouwen Binnenstad* uit 1996. Daarin wordt geconstateerd dat er sprake is van ongeveer 225 panden in de binnenstad die “in slechte tot zeer slechte staat verkeren”. Het doel is zo veel mogelijk van die panden op te knappen. Daartoe biedt de gemeente eigenaren van panden in de binnenstad een subsidie. Als die eigenaren er niet toe zou bewegen over te gaan tot renovatie, dan zal de gemeente volgens de nota over gaan “tot het inzetten van een sanctionerend instrumentarium.” In de periode tot 2000 reserveerde de gemeente 3,6 miljoen gulden voor het project.

Opvallend is de economische argumentatie die in het plan naar voren wordt gebracht. Leefbaarheid of (bijvoorbeeld) uitstraling zijn geen doelen op zich. De economische implicaties die de slechte kwaliteit van de panden heeft, staat centraal. De nota stelt: “Het niet investeren in het behouden van de kwaliteit van de bestaande gebouwen in de binnenstad en daarmee in het historisch karakter van de Bredase binnenstad, vormt op lange termijn een bedreiging voor de economische potenties van de binnenstad.”

Oorspronkelijk was de planning om de subsidieregeling voor het opknappen van panden tot 2002 te laten lopen. Uiteindelijk is hij tot 2004 van kracht geweest. De documenten laten zien dat meerdere malen expliciet is besloten het project voort te zetten, en dat in 2003 besloten is om het project in 2004 af te ronden. Volgens respondent 5 was het project een succes: “Dat heeft al meteen een enorme boost gegeven aan het opknappen van de binnenstad. Uiteindelijk zijn er 140 panden opgeknapt in dat project.”

Het volgende beleidsdocument dat bepalend is geweest voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Bredase binnenstad is de *Strategische ontwikkelingsvisie Oost- Westflank en stationsgebied* uit 1996. Ook deze nota vormt een uitwerking van in het Structuurplan geformuleerde ambities, in dit geval ambities met betrekking tot het opwaarderen van de Oost- en Westflank van de Bredase binnenstad. In de ontwikkelingsvisie wordt het belang van de gebieden als volgt gedeut: “door hun strategische ligging zijn de Oost- en Westflank en het stationsgebied van grote invloed op de binnenstad. De toekomstige invulling van deze deelgebieden zal wezenlijk van invloed zijn op het functioneren van de binnenstad.”

De probleemanalyse van de nota is de volgende: “grootschalige ingrepen ten behoeve van het verkeer in de jaren '60 en '70, grote druk vanuit de regio op het winkelapparaat en de groei van het aantal kantoorvestigingen hadden de structuur van de Binnenstad aangetast. Daardoor dreigde zij haar historische kwaliteit te verliezen.” Met betrekking tot de beide flanken is de problematiek volgens de ontwikkelingsvisie als volgt:

- “De Westflank is het gebied waar van oudsher de handelsactiviteiten rond de haven gevestigd waren. Deze historische betekenis is momenteel niet meer terug te vinden. De relatie tussen de westkant van de Binnenstad en de Binnenstad is uit het oogpunt van beeldkwaliteit danig verstoord. Aan de kant van de Nieuwe Prinsenkade is er geen sprake van een binnenstadsentree. De Westkant maakt daardoor feitelijk geen integraal onderdeel van de Binnenstad meer uit.”
- “Ook de Oostflank is een gebied dat ruimtelijk gezien weinig samenhang vertoont en bovendien geen geïntegreerd deel van de Binnenstad vormt.”

Waar we zagen dat de nota *Kwaliteit Gebouwen Binnenstad* een sterk economisch gemotiveerde rationale kende, is die van de *Strategische Ontwikkelingsvisie* minder eenzijdig economisch. De visie stelt: “de

plannen en projecten beogen impulsen te geven aan de stedelijke economie (stedelijke vernieuwing). De daarop aansluitende stadsvernieuwings- en beheerprocessen moeten ertoe leiden dat de Binnenstad een aangenaam woon- en leefmilieu biedt voor bewoners, bezoekers en werkenden.” Hier gaat het dus zowel om het versterken van de (binnen)stedelijke economie, maar is ook een prettig verblijfsklimaat voor bewoners en bezoekers een belangrijk doel.

Dat laat onverlet dat in het vervolg van de visie “twee nieuwe pijlers van de Bredase economie” prominent naar voren worden gebracht. Dat zijn volgens de visie 1) toerisme en 2) zakelijke dienstverlening. Volgens de visie bieden de Oost- en Westflank bij uitstek “goede perspectieven” voor de verdere ontwikkeling van deze twee pijlers. Daar wordt echter wel bij opgemerkt dat “de functionele potenties moeten worden ontwikkeld ter versterking van de historische structuur.” De historische stedelijke structuur van de binnenstad, die in de jaren '60 al het slachtoffer was van vernieuwingsambities van de gemeente, mag dat niet nog een keer worden.

Door een extern stedenbouwkundig bureau is ten tijde van het verschijnen van de ontwikkelingsvisie al onderzoek gedaan naar de mogelijkheden tot ontwikkeling op de Bredase flanken. De ontwikkelingsvisie stelt voor om de exacte invulling en planning van de werkzaamheden op de flanken in een plan te laten vervatten door dit zelfde bureau. De principes die aan dat plan ten grondslag zullen liggen zijn eerder door dit bureau als volgt geformuleerd:

1. “De fundamenten van de Oost- en Westflank zijn ecologie, milieu, landschap en de historische structuur. Dit betekent dat:
 - het terugbrengen van water in de binnenstad wordt onderzocht;
 - het groen in de binnenstad een belangrijke structurerende rol zal spelen;
 - de historische structuur gehandhaafd en waar mogelijk versterkt zal worden.”
2. Wonen is een belangrijke functie die in alle delen van de binnenstad een plaats zal krijgen.
3. Bakens zullen de entrees verduidelijken: entrees van de singel naar de binnenstad en de entrees van de Oost- en Westflank naar het stadshart.
4. De historische stedenbouwkundige structuur wordt versterkt.”

Hoewel deze principes vrij algemeen geformuleerd zijn, is een belangrijk element van het bovenstaande lijstje de uitspraak dat “het terugbrengen van water in de binnenstad” onderwerp van onderzoek zal zijn. In het programmakkoord van 1997 wordt dan ook aangekondigd: “in de komende bestuursperiode zal een haalbaarheidsstudie worden verricht naar de mogelijkheid de Haven te openen.” Het woord ‘terugbrengen’ is in dezen van grote betekenis. Het openen van de haven aan de Westflank zou immers een terugkeer betekenen naar een historische situatie. De Haven werd namelijk in de jaren '60 ‘dicht gegooid’ ten faveure van een meerbaans autoweg aan de rand van de binnenstad.

Uit het jaarverslag van 1999 blijkt dat de plannen van het College met betrekking tot de Haven weer een stap verder zijn: “De aanpak van de Oost- en Westflank van de binnenstad en de heropening van de haven is een tienjarenplan. In februari 1999 gaf het college de plannen voor de Oost- en Westflank van de binnenstad, met inbegrip van water op de Westflank, vrij voor consultatie.”

1999 is ook een belangrijk jaar omdat dan de groots opgezette *Stadsvisie Breda* gepresenteerd wordt. Die spreekt van de “schaalsprong” die Breda op dit moment meemaakt en stelt: “Breda evolueert van middelgrote tot een grote stad. Dit proces vraagt niet alleen om een hoger ambitieniveau, maar tevens om een evenwichtige en integrale programmatische aanpak.” De stadsvisie beoogt om richting te geven aan die “integrale programmatische aanpak”. Daartoe zijn allereerst een aantal ambities voor de stad op een rij gezet. Daarbij wordt opgemerkt: “Centraal is het versterken van de economische structuur van de stad.” De voor de stad geformuleerde ambities vertalen zich in 6 inhoudelijke ontwikkelingsprogramma's. Het eerste ontwikkelingsprogramma is het programma ‘binnenstad’. Het is tekenend voor het belang dat aan de

binnenstad wordt gehecht dat dit als eerste en dus meest prominente programma wordt opgenomen in een visie die de volledige breedte van het gemeentelijk beleid bestrijkt.

Het ontwikkelingsprogramma heeft vijf speerpunten, waarvan er twee buiten de scope van dit onderzoek vallen. De andere drie sluiten echter naadloos aan bij de vigerende koers, namelijk “het versterken van woonfunctie”, het “herstellen en versterken van het cultuur-historisch decor” en “het versterken [van het] economisch en cultureel klimaat en programma t.b.v. het toeristisch-recreatieve aanbod.” Ook de ontwikkeling op de Oost-Westflank wordt in de stadsvisie nogmaals bekrachtigd: “Tevens geven we prioriteit aan het opheffen van de scheiding tussen het stadshart en de omliggende woongebieden door de aanpak van de Oost-Westflank.” Daarover wordt ook vermeld: “De ontwikkeling van de Westflank is ook van belang om de cohesie van de binnenstad te versterken. Door het opheffen van de scheiding tussen het stadshart en de omliggende woonwijken wordt een totaalbeeld van een sfeervolle, cultuur-historische stad gecreëerd, hetgeen ook economische effecten zal opleveren.”

Dat besef, dat een “sfeervolle, cultuur-historische stad” leidt tot “economische effecten” staat ook centraal in een van de andere “ontwikkelingsprogramma’s” uit de stadsvisie: cultuur. Ook daarin staat een relevante passage met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van de stad. Die luidt: “Het historisch hart van Breda is niet alleen van groot belang voor de stedelijke economie, het bepaalt ook in sterke mate het karakter van Breda en fungeert daarmee als trekpleister voor bezoekers. Voor Breda is het de opgave om de fragmentering van het historische gezicht tegen te gaan. Als nog meer karakterbepalende elementen uit het stadsbeeld zouden verdwijnen of aan hun lot worden overgelaten, zetten we daarmee ons visitekaartje van authentieke historische (binnen-)stad op het spel.” Het historisch gezicht moet dus geconserveerd worden, maar de enige reden die daarvoor in deze passage genoemd wordt, is een economische, namelijk het trekken van bezoekers. Hoe dan ook, de stadsvisie pleit om deze reden voor een “toenemend cultuur-historisch bewustzijn bij stedenbouwkundige ontwikkelingen”.



Figuur 20: Voorbeeld van opwaardering van de Oostflank: de straat Vlaszak, links in 2012, rechts impressie van herontwikkeling

In 2000, één jaar na het verschijnen van de stadsvisie, verschijnt een document dat een volgende stap markeert met betrekking tot de Oost-Westflank, het *Voorlopig ontwerp op hoofdlijnen Oost- Westflank*. Daarin wordt gesproken over “een unieke en historische kans om een samenhangende functionele en ruimtelijke kwaliteit te realiseren in de ring rond de historische binnenstad, welke als zodanig meer een onderdeel kan gaan uitmaken van en als visitekaartje kan gaan functioneren voor deze binnenstad.” Dit “voorlopig ontwerp” verschijnt vier jaar nadat in 1996 de *Strategische Ontwikkelingsvisie* werd gepubliceerd. Als reden daarvoor stelt het document dat er “voortdurende nieuwe feiten” naar voren kwamen, zoals bijvoorbeeld de wens van het College van B&W om de haven te heropenen. Het was goed denkbaar geweest dat in die vier jaar de plannen ook flink gewijzigd waren. Dat is echter niet het geval. Ook anno 2000 zijn de centrale elementen voor de aanpak van de flanken: “de toevoeging van aanzienlijk meer

groen en, aan de westzijde van de binnenstad, de herintroductie van het water als structurerend element bij de vormgeving van de openbare ruimte.”

Het mag bijzonder heten dat die plannen vier jaar later, en inmiddels 8 jaar na het oorspronkelijke *Structuurplan binnenstad*, in essentie nog de zelfde zijn. Een oud-wethouder ruimtelijke ordening (R4) zegt in dat kader over het Havenproject: “*Wat ik aantrof toen ik begon als wethouder, was een geweldig commitment voor dit project, zowel in de raad, het college als ambtelijk. Er was een heel goede sfeer rond dit punt in de gemeenteraad, het oversteeg de tegenstelling tussen coalitie en oppositie. Er heerste echt een gevoel van: we gaan dit samen aanpakken.*” Volgens de ex-wethouder was er niet direct politieke overeenstemming over het plan, vooral vanwege de hoge kosten die ermee samenhangen. Maar, zo vervolgt hij: “*toen er eenmaal een plan lag dat voor iedereen aanvaardbaar was, kwam dat gevoel van een sterk commitment op, en is er heel constructief en vasthoudend aan dit project doorgewerkt. Het is volgens mij echt een constante geweest voor wat betreft beleidsprioriteiten in de jaren erna, de voltooiing van dit project stond echt lang bovenaan het prioriteitenlijstje.*”

We zijn inmiddels aanbeland in het jaar 2001. In dat jaar verschijnt de Nota *Het Goud van Breda*, een studie van het *Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment*, die een antwoord moet geven op de vraag of er een nieuwe visie of plan van aanpak voor de Bredase binnenstad moet komen, en zo ja, voor welke richting die moet kiezen.

De nota biedt drie belangrijke inzichten. Ten eerste de constatering: “Het binnenstadsplan van 1992 verdient een compliment. Belangrijke delen ervan zijn namelijk uitgevoerd, in uitvoering genomen of verkeren in het stadium van uitwerking. Jaarlijks wordt door de gemeente ca. €5 miljoen in de binnenstad geïnvesteerd.”

Ten tweede constateert de nota, bijna tien jaar na de publicatie van het Structuurplan Binnenstad: “Het Structuurplan Binnenstad voldoet grotendeels nog steeds.” Het stuk adviseert “door te gaan op de ingeslagen weg zoals o.a. verwoord in de strategische ontwikkelingsvisie flanken.” Ook worden er in de nota een uitgangspunten geformuleerd die leidend zouden moeten zijn in de ruimtelijke ontwikkeling van de binnenstad, maar voegt daaraan toe: “In wezen is met het Structuurplan 1992 deze weg al ingeslagen. Daarin hebben kwaliteit, sfeer en karakter van de binnenstad voorrang boven functionele ontwikkelingsmogelijkheden ad hoc.” Dat leidt ertoe dat de Bredase gemeenteraad in 2002 besluit om “de uitgangspunten van het Structuurplan binnenstad 1992-2007, zoals vastgesteld in de raadsvergadering van 16 juli 1992, te herbevestigen met inachtneming van de inhoud van de nota ‘Het goud van Breda’.” Hiermee bekrachtigt de gemeenteraad dus *expliciet* het voortzetten van de koers die door het Structuurplan werd ingezet. Ook wordt besloten dat er geen separaat Plan van Aanpak Binnenstad 2002-2007 komt, maar dat het structuurplan tot 2007 leidend blijft: “Op deze wijze kan het Structuurplan binnenstad tot 2007 richting gevend blijven voor nieuwe ontwikkelingen die zich voor doen.”

De derde belangrijke bijdrage van de nota *Het Goud van Breda* is één belangrijke toevoeging aan de lijn van het structuurplan, namelijk de aanbeveling om te werken aan “het ontwikkelen van een kwaliteitsregime voor de ruimtelijke ordening (in brede zin) voor de binnenstad. (...) Projecten en plannen moeten bijdragen aan de handhaving en verbetering van de kwaliteit in de binnenstad. Een in te stellen 'kwaliteitsteam binnenstad' toetst alle plannen aan kwaliteitscriteria en adviseert college/raad.” Ook beveelt het plan nog aan: “Het stationsgebied vormt een onlosmakelijk onderdeel van de binnenstad. De band zal verder verdiept en inhoud gegeven moeten worden.”

Naar aanleiding van deze aanbevelingen noteert het College van B&W in het jaarverslag over 2001: “Wel blijkt er behoefte te zijn aan de ontwikkeling van een kwaliteitsregime voor de ruimtelijke ordening van de binnenstad. Het college heeft tot de volgende punten besloten:

- behoud, herstel en versterking van de historische identiteit van de binnenstad door herstructurering van het openbaar gebied;
- keuze voor kwaliteit en contrast.”

Het programmakkoord 2002-2006 (CDA, VVD, PvdA) bevat een belangrijke beslissing voor de ontwikkeling van de Oost-Westflank. Het akkoord constateert namelijk dat niet alle investeringsprojecten “binnen de nu beschikbare middelen en de geplande tijd volledig gerealiseerd kunnen worden.” Dat leidt tot het besluit dat er prioriteit ligt bij de aanpak van de Westflank, en voornamelijk het Havenproject aldaar. Daarvoor is maximaal €29,5 miljoen beschikbaar. Het akkoord stelt verder: “Voor de uitvoering van de Oostflank geldt dat niet eerder met de uitvoering wordt begonnen als een betrouwbaar inzicht bestaat in de haalbaarheid van de financiering in het algemeen en de verwachte subsidies van derden in het bijzonder.”

In het jaarverslag over 2005 valt met betrekking tot het water op de Westflank te lezen (ook wel ‘De Nieuwe Mark’ genoemd): “De realisatie van de Nieuwe Mark verloopt voorspoedig. Er zijn weinig klachten over de ingrijpende werkzaamheden. Het project is aanbesteed voor circa €3,9 miljoen minder dan geraamd. Eind 2006 moet de Haven voor ongeveer driekwart klaar zijn.”



Figuur 21: Het evenement ‘Breda drijft’ in de nieuwe Haven (2016)

Het volgende ijkpunt voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Bredase binnenstad is de vaststelling van de *Structuurvisie Breda 2007-2020* in 2007. Die structuurvisie gaat om veel meer dan alleen de ontwikkeling van de Bredase binnenstad - hij beoogt richting te geven aan de ontwikkeling van de stad als geheel in ruimtelijk-fysiek opzicht. Het gaat dan ook om thema’s als natuur rondom de stad, de aansluiting van de stad op het snelwegnet, en woningbouw in nieuwbouwwijken. Toch is het tekenend dat de structuurvisie drie zogenaamde “inhoudelijke accenten” legt, waarvan het eerste is: “De historische herkenbaarheid van de stad, met het beschermen, zichtbaar maken en integreren van deze waarden bij de verdere ontwikkeling van de stad.” Uit de aandacht voor dit thema vloeit ook de volgende passage voort: “De herstructurering van de binnenstad is een permanente opgave, gericht op de kwalitatieve ontwikkeling van de verschillende functies, de diversiteit en het historisch erfgoed. Bij nieuwe ontwikkelingen, als het gebied Achter de Lange Stallen, wordt gekeken of de routing en de onderlinge relaties tussen diverse functies kan worden verbeterd, met blijvende aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte. Dit geldt zeker ook voor de relatie tussen de binnenstad en het Stationskwartier.” Hier zien we de aandacht terugkomen die ook in *Het Goud van Breda* werd besteed aan de relatie tussen stationsomgeving en binnenstad.

In 2007 wordt de nieuwe haven van Breda aan de Westflank feestelijk geopend. In 2009 krijgt Breda de prijs voor ‘Beste Binnenstad’. In de jaren daarop is het, in elk geval qua beleidsnota’s, een paar jaar heel rustig op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling in de binnenstad. Ook college-akkoorden en jaarverslagen reppen niet over het thema. Respondenten geven daarvoor twee verklaringen. Respondent 5 verwijst naar de economische crisis, die ook zijn invloed had op de gemeentelijke begroting: *“We hadden zelf ook gewoon veel minder investeringsmiddelen om in het publieke domein te stoppen, om die Oost-Westflankplannen verder af te maken.”* Daarnaast speelt ook in belangrijke mate dat de ontwikkeling en bouw van het nieuwe station in Breda rond deze tijd heel prominent begon te spelen. Respondent 5 zegt daarover: *“We waren vanaf 2004 volop aan de bak met de stationsontwikkeling. (...) Er is heel veel ambtelijke energie, maar ook financiële energie in de richting van het station gegaan. (...) Binnen die hele binnenstedelijke ontwikkeling was het wel een heel grote magneet van energie.”*

In 2013 gebeurt er echter weer iets op ruimtelijke vlak. In dat jaar verschijnt er een nieuwe *Structuurvisie Breda*, die dit keer als planhorizon het jaar 2030 heeft. Ook verschijnt de *Visie binnenstad 2030* - een “gebiedsgerichte en thematische uitwerking van de Structuurvisie Breda2030 vanuit ruimtelijk-economisch perspectief.” De visie stelt ten doel: “de positie van Breda in de top drie van Nederlandse binnensteden moet worden waargemaakt en behouden, en de economische waarde van de binnenstad voor Breda en de regio moet worden uitgebouwd.” Centraal in de visie staat vooral het verder ontwikkelen van het profiel van de stad Breda, en het vermarkten daarvan, met veel aandacht voor de “belevingswaarde” van de binnenstad voor bezoekers. Bij de paragraaf over detailhandelsbeleid is daarover meer te lezen. Op het ruimtelijke vlak zijn de belangrijkste maatregelen die de visie voorstelt de volgende: “De samenhang in het centrum moet o.a. worden bereikt door heldere verbindingen. Daarom wordt ingezet op:

- Het verder uitwerken van de West- en Oostflank;
- Het versterken van de relatie tussen de Willemstraat [de straat tussen station en Park Valkenberg, DS] en de binnenstad;
- Het verbeteren van de waterrelatie tussen de havens van binnenstad en Via Breda [het stationsgebied, DS].”

Ook anno 2013 blijven de West- en Oostflank dus terugkeren in de gemeentelijke plannen. Verder blijft de relatie tussen het stationsgebied en de binnenstad (de Willemstraat leidt naar het station) een aandachtspunt. Op dat vlak worden in de jaren na 2013 een aantal resultaten bereikt. In het *Bid Book* van Breda voor de titel van Beste Binnenstad van 2017 wordt gemeld dat de heringerichte Willemstraat, die “met ‘rode-loper-grandeur”” een

“doorgaande, groene voetgangersroute tussen station en hartje binnenstad” mogelijk maakt, is beloond met de Nationale Prijs voor Beste Buitenruimteontwerp 2017. Ook is het Park Valkenberg in 2015 uitgebreid, zodat het hele noordelijke deel van het park nu grenst aan de singel (De Swart, 2015). Ook dat past in de ambitie van het verbinden van station en binnenstad. Waar de herinrichting van Park Valkenberg een van de allereerste projecten was die in het kader van het Structuurplan 1992 werd aangevat, is een verdere ontwikkeling van het park dus een van de meest recente acties van de gemeente voor de binnenstad.



Figuur 22:
De Willemstraat anno 2017

Consistentie van het Bredase ruimtelijke ordeningsbeleid voor de binnenstad

Nu de ontwikkeling van het Bredase beleid op het vlak van ruimtelijke ordening van de binnenstad uitgebreid is beschreven, zal de mate van consistentie van dit beleid worden beoordeeld. Daartoe zullen we de resultaten van de vorige paragraaf langs de meetlat leggen van de vier dimensies van consistentie, die aan het begin van dit hoofdstuk werden gememoreerd.

Voordat we dat doen, is het aardig om een respondent aan het woord te laten met betrekking tot de vraag in hoeverre het ruimtelijk ordeningsbeleid van Breda consistent is geweest. Respondent 8 zegt hierover: *“Ik denk dat het in de jaren negentig is geweest dat er een plan is gemaakt (...), het structuurplan binnenstad. Daaruit zeg maar, eigenlijk wat we nu doen, voor mijn gevoel he, is nog steeds het voortbouwen op [dat plan] (...) Dat was eigenlijk een grote omwenteling in het agenderen van de kwaliteitsvraag voor de binnenstad, om de verloederding die optrad in de binnenstad te lijf te gaan. Dat was een heel belangrijke.”*

Klopt het gevoel van respondent 8? Kan er inderdaad gezegd worden dat Breda nog steeds voortbouwt op de lijn die begin jaren '90 werd ingezet? Om die vraag te beantwoorden komen als eerste de dimensies van consistentie 'niveau' en 'type' aan de orde, voortbouwend op het werk van Howlett & Cashore (2009) en Bauer (2009). Daarbij moet het volgende opgemerkt worden. Ruimtelijke ordening is een beleidsveld waarop de modellen van deze auteurs wat minder goed van toepassing zijn dan op de andere twee beleidsvelden die in dit onderzoek aan de orde zullen komen. Vanwege het fysieke karakter van dit beleidsveld, waarin het bij uitstek gaat om het realiseren van fysieke ruimtelijke projecten en veel minder dan in veel andere beleidsvelden om 'papieren' beleid. Daarom wordt hier vooral gekeken naar de uitgangspunten achter het beleid, de overkoepelende doelen en het type maatregelen in wat meer abstracte zin. De lagere 'niveaus' van beleid uit het model van Howlett & Cashore ('settings' en 'calibration') worden buiten beschouwing gelaten, omdat die amper toepasbaar zijn op het beleidsveld van ruimtelijke ordening.

In onderstaande tabel wordt de mate van consistentie op de eerste twee dimensies, 'niveau' en 'type', besproken.

Beleidsdoelen		Ontwikkeling / type verandering
Overkoepelende abstracte doelen	Welke algemene typen ideeën sturen de ontwikkeling van beleid?	Het Structuurplan Binnenstad stelde zich in 1992 al ten doel te streven naar een “hoogwaardig verblijfsmilieu en ondernemingsklimaat” voor de Bredase binnenstad. Die twee parallelle doelen zijn gedurende de 25 jaar die volgden overeind gebleven. Hooguit fluctueerde enigszins in hoeverre er sprake was van een autonome nadruk op het realiseren van openbare ruimte van een hoge kwaliteit, of dat die ruimtelijke kwaliteit vooral als dienstbaar aan economische belangen werd gezien. Daarnaast is er in de gehele periode nadruk gelegd op het belang van het behoud en versterken van het historische karakter van de binnenstad.
Formele doelen	Wat zijn de formele beleidsdoelen?	Gedurende de gehele periode is het ruimtelijk beleid erop gericht in de binnenstad gebieden te creëren met een hoge verblijfskwaliteit, en daarbij de historische structuur van de stad niet te schaden - sterker nog: er wordt ook naar gestreefd op sommige plekken die historische structuur in oude eer te herstellen. Daarbij hebben ruimtelijke ingrepen die erin slagen gunstige economische bij-effecten te genereren, zoals de Haven (die een flinke economische impuls heeft gegeven aan de Westkant van de binnenstad) de voorkeur.

Invulling van doelen	Wat zijn de specifieke eisen die aan beleid worden gesteld m.b.t. de uitvoering?	N.v.t.
Beleids-instrumenten		
Instrumentlogica	Welke algemene normen sturen voorkeuren voor instrumenten?	In de hele periode sinds 1992 is er doorlopend geprobeerd de ruimtelijke ontwikkeling van de stad vorm te geven aan de hand van beeldbepalende projecten, zoals de Haven en het Park Valkenberg. Achter dit soort ingrepen zat een driedelige gedachte. Allereerst was het de bedoeling de ruimtelijke kwaliteit significant te verbeteren aan de hand van grote projecten - er werd dus gekozen voor substantiële investeringen op specifieke plekken in plaats van een spreiding van middelen over de gehele binnenstad. Daarnaast werd er in de keuze van projecten naar gestreefd het historische karakter van de stad eer aan te doen. Tot slot was het belangrijk dat de projecten zorgden voor een goede stedenbouwkundige structuur: zo was een belangrijk doel van de herinrichting van Park Valkenberg het opheffen van de barrière tussen stationsgebied en binnenstad.
Mechanismes	Welke specifieke typen instrumenten worden gebruikt?	In de onderzochte periode zijn veel van de keuzes voor specifieke 'instrumenten', in de zin van concrete ontwikkelprojecten, vrij constant gebleven. De duidelijkste voorbeelden hiervan zijn de keuzes om te blijven investeren in water en groen voor de Oost- en Westflank en de relatie tussen het stationsgebied en de binnenstad.
Calibraties	Op welke specifieke manieren worden de instrumenten gebruikt?	N.v.t.

Figuur 23: De consistentie van het ruimtelijke ordeningsbeleid, op de dimensies 'niveau' en 'type'

De bovenstaande analyse kan schematisch als volgt worden weergegeven:

	Beleids-component	Type verandering				
		Expansie	Status quo	Substitutie	Reductie	Eliminatie
Beleids-doelen	Overkoepelende, abstracte doelen		X			
	Formele doelen		X			
	Invulling van doelen	-	-	-	-	-
Beleids-instrumenten	Instrumentlogica		X			
	Mechanismes		X			
	Calibraties	-	-	-	-	-

Figuur 24: Schematische weergave van consistentie van ruimtelijke ordeningsbeleid, op de dimensies 'niveau' en 'type'

Wat betreft de derde en vierde dimensie van consistentie, *richting* en *tempo* kan het volgende worden opgemerkt. In de bovenstaande analyse is amper sprake van wijzigingen. De uitgangspunten achter het ruimtelijk beleid blijven grotendeels gelijk, en ook het type maatregelen waarop wordt ingezet fluctueert amper. Daarnaast worden bijvoorbeeld ook de uitgangspunten van het *Structuurplan Binnenstad* na tien herbevestigd, waardoor deze analyse niet alleen als een interpretatie van de onderzoeker gezien moet worden, maar ook direct door de data wordt bevestigd. Om iets te kunnen zeggen over het 'tempo' van wijzigingen en de 'richting' waarin die zich voordoen, moet er duidelijk sprake zijn van wijzigingen. Nu die er amper zijn voor het ruimtelijke ordeningsbeleid, kan er ook geen oordeel over consistentie op deze dimensies worden geveld.

Het enige dat nog moet worden opgemerkt, is dat in (circa) de laatste tien jaar er volgens respondenten minder aandacht naar de ruimtelijke ontwikkeling van de Bredase binnenstad is gegaan. In de dimensies die we hier als uitgangspunt nemen, kunnen we dat gegeven niet verdisconteren, maar, zoals we in de conclusie van deze scriptie zullen bespreken, is dit wel een belangrijk gegeven met het oog op consistentie van beleid. Hierop komen we dus nog terug.

Al met al levert onze analyse dus het volgende totaaloverzicht op voor de consistentie van het Bredase ruimtelijke ordeningsbeleid voor de binnenstad:

Dimensie	Maat voor consistentie	Oordeel	
<i>Niveau</i>	Wijzigingen vinden niet of nauwelijks plaats in de abstractere beleidsniveaus, met name 'overkoepelende doelen' en 'instrumentlogica' (cf. Howlett & Cashore 2009)	Er vinden inderdaad nauwelijks wijzigingen plaats in de abstracte niveaus van het beleid.	+
<i>Type</i>	Wijzigingen van het type 'eliminatie' of 'substitutie' vinden niet of nauwelijks plaats	Er is geen sprake van 'eliminatie' of 'substitutie'.	+
<i>Richting</i>	Wijzigingen doen zich voor in grotendeels dezelfde 'richting'	Er is zo weinig sprake van wijzigingen dat 'richting' als dimensie niet relevant is.	
<i>Tempo</i>	Wijzigingen krijgen de tijd te 'settelen'; volgen elkaar niet te snel op	Er is zo weinig sprake van wijzigingen dat 'tempo' als dimensie niet relevant is.	

Figuur 25: Schematische weergave van consistentie van het ruimtelijke ordeningsbeleid'

Detailhandelsbeleid

De ontwikkeling van het Bredase detailhandelsbeleid zal hieronder worden geschetst aan de hand van een zevental beleidsdocumenten uit de periode 1992-2013, aangevuld met informatie uit college-akkoorden en gemeentelijke jaarverslagen uit deze periode. De volgende plannen vormen de basis van de volgende uiteenzetting:

- Structuurplan binnenstad (1992)
- Raadsvoorstel stichting centrummanagement binnenstad (1993)
- Actualisering visie binnenstad (2001) / Nota 'Het Goud van Breda' (2002)
- Detailhandelsnota (2002)
- Economische visie binnenstad: 'het stadshart moet kloppen' (2007)
- Detailhandelsnota (2010)
- Visie binnenstad (2013)

Ontwikkeling van het detailhandelsbeleid

Net als in de vorige paragraaf is voor het schetsen van de ontwikkeling van het detailhandelbeleid van Breda het *Structuurplan Binnenstad* uit 1992 een logisch startpunt. Zoals al eerder opgemerkt bestrijkt het structuurplan een breed scala aan thema's en onderwerpen. De hoofddoelstelling van het structuurplan, die "richtinggevend voor alle beleidssectoren" is, luidt als volgt: "het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig verblijfsmilieu en ondernemingsklimaat in de binnenstad van Breda."

In het streven naar een sterk ondernemingsklimaat in de binnenstad constateert het plan op het vlak van detailhandel een probleem van de Bredase binnenstad, tegen de achtergrond van veranderend winkelgedrag van de consument. Het plan stelt: "De keuze waar men recreatief gaat winkelen zal dus sterk bepaald worden door de attractiviteit en de gevarieerdheid van het aanbod aan centrumfuncties. Het veranderend karakter van het winkelen en de bereidheid daar meer tijd aan te besteden heeft tot gevolg dat ook iets verder weg gelegen centra als Antwerpen, Rotterdam en Den Bosch bij de afweging betrokken worden. Als de binnenstad van Breda wil inspelen op het veranderend karakter van de activiteit 'winkelen' zal het centrum voor de ondernemers en voor het publiek condities moeten bieden die tegemoet komen aan die veranderende vraag."

Het plan constateert een aantal knelpunten in dat streven naar een attractieve en gevarieerde binnenstad, waaronder:

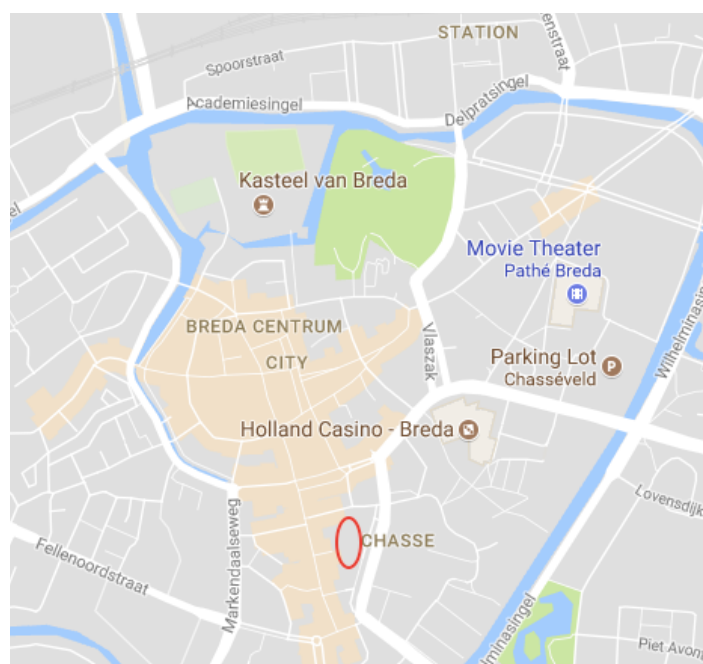
1. "Het historisch karakter van gevels is vaak onzichtbaar geworden door affichering van de winkeliers over soms wel twee of drie bouwlagen. Dit leidt tot een verlies van de kwaliteit van de openbare ruimte omdat de historische gevels daar een essentieel onderdeel van zijn."
2. Voldoende "aaneengesloten winkelcircuits" ontbreken. Dat leidt ertoe dat bezoekers minder lang verblijven in de binnenstad. Voor verlenging van die verblijfsduur "is het echter noodzakelijk dat het winkelen afgewisseld kan worden met andere activiteiten en dat de gezellige drukte in de winkelstraten vervuild kan worden voor een rustiger route langs galeries, terrassen, openbare stadstuinen en kleine expositieruimten."
3. De bereikbaarheid van het kernwinkelapparaat vanuit en stad en regio is niet optimaal. De busverbindingen in Breda zijn niet snel en weinig frequent. "De verbinding van het stadscentrum met het station is slecht. De voetganger ervaart het Valkenberg eerder als een barrière dan als het mooie stadspark dat het zou kunnen zijn."
4. De inrichting van de stedelijke ruimten in de binnenstad "laat in termen van representativiteit te wensen over".
5. Bij de detailhandelsfunctie is de spanning tussen de ruimtelijke mogelijkheden en de functionele behoeften sterk voelbaar. Een tendens in detailhandel is schaalvergroting, terwijl de panden in de binnenstad veelal kleinschalig zijn.

Om die knelpunten aan te pakken, stelt het structuurplan binnenstad de volgende maatregelen in het vooruitzicht:

- Ad 1: Het opstellen van regelgeving met het oog op reclame, uitstallingen en terrassen in de openbare ruimte van de binnenstad (uitgewerkt in de Beleidsnota regelgeving binnenstad uit 1994).
- Ad 2: "In het historisch stadshart zal de ontwikkeling van een tweede circuit van speciaalzaken, galeries en kleine ambachtelijke werkplaatsen bevorderd worden."
- Ad 3: Herinrichting van het Park Valkenberg om de verbinding tussen het station en de binnenstad te verbeteren. Voorts allerlei voorstellen met betrekking tot verkeerscirculatie, het ontwikkelen van speciale busbanen, etc.
- Ad 4: "Een herinrichtingsplan voor de openbare ruimte wordt voorbereid."
- Ad 5: Het kernwinkelapparaat wordt in de periode tot 2007 uitgebreid met 25.000 meter BVO (bedrijfsvloeroppervlak). Het terrein 'Achter de Lange Stallen' is potentieel een locatie voor een

“grootschalige uitbreiding van het kernwinkelapparaat.” Verder wordt opgemerkt: “De uitbreiding van het kernwinkelapparaat is met name gericht op het versterken van het kwaliteitsniveau.”

Bij dit laatste punt is een korte toelichting vereist, aangezien we het nog vaker tegen zullen komen. Achter de Lange Stallen is een terrein aan de rand van de Bredase binnenstad. In figuur 26 hieronder is het terrein met een rode cirkel aangegeven. Het functioneert als parkeerterrein, maar gezien zijn ligging aan de rand van de binnenstad, en de terugkerende vraag die het Bredase gemeentebestuur ervaart naar ruimte om grootschalige detailhandel te accommoderen, wordt het veelvuldig genoemd als potentiële ontwikkellocatie voor een detailhandelbestemming. Respondent 8 legt bijvoorbeeld uit dat het een ideale locatie voor detailhandel is om de looproutes voor winkelend publiek te optimaliseren: *“Als je het hebt over: zou Achter de Lange Stallen een versterking zijn van het circuit, daar ben ik wel van overtuigd. Omdat je daarmee een alternatieve route maakt tussen Grote Markt en Ginnekenstraat, als alternatief voor op en neer moeten lopen. Dus ja: dat zou een versterking zijn op structuurniveau. Daarvoor zou het echt veel betekenis hebben.”*



Figuur 26: Achter de Lange Stallen

Op dit thema komen we zoals gezegd later nog terug. Een tweede belangrijke stap op het vlak van detailhandelbeleid vindt plaats in 1993, gemarkeerd door de publicatie van het raadsvoorstel *Stichting Centrummanagement Binnenstad*. In dit stuk stelt het College van B&W, “tegen de achtergrond van de doelstellingen en intenties van het Structuurplan Binnenstad” voor om “een city-management voor het stadshart” op te richten, waarin “bedrijfsleven en de gemeente gezamenlijk initiatieven nemen voor de ontwikkeling, het beheer, de promotie e.d. van het betreffende gebied.”

De doelstelling van dit voorstel is “het stimuleren van de economische functie, in de ruimste zin des woords, van het gehele gebied van de binnenstad.” Dat zal binnen de nieuwe stichting gebeuren door middel van:

- “Adviseren over en stimuleren van de kwalitatieve invulling van het binnenstedelijk winkelapparaat
- in samenwerking met gemeente en derden ontwikkelingen in de binnenstad begeleiden
- ondersteuning, versterking en begeleiding van de ondernemersorganisaties
- stimuleren van een gezamenlijke imago-vorming, een heldere profilering en de samenhangende promotie van de binnenstad.”

De gemeente zegt toe daarvoor jaarlijks 200.000 gulden te reserveren. Na drie jaar stopt die financiering echter in principe, omdat die “periode voldoende [wordt] geacht om de besturen van de ondernemersorganisaties in staat te stellen om zelf de financiële middelen te genereren om het binnenstadsmanagement ook na de periode van drie jaar te continueren.”

Tot 1999 blijft het vervolgens in beleidsmatig opzicht heel rustig op het vlak van detailhandel. Er verschijnen geen nieuwe beleidsnota's en ook in de college-akkoorden van 1994, 1997 en 1999 wordt er geen aandacht besteed aan het thema. In het jaarverslag van de gemeente over het jaar 1999 valt echter te lezen: “Gezien de snelle marktontwikkelingen moet worden geconstateerd dat het huidige detailhandelsbeleid enigszins verouderd is. Daarbij is het beleid nogal versnipperd weergegeven in een aantal nota's. Reden waarom is gestart met de actualisering van dit beleid en de integratie in één nieuwe detailhandelsnota.” In het jaarverslag wordt “het functioneren van de binnenstad” als het eerste thema genoemd waarop de nieuwe nota een antwoord zou moeten geven.

In het jaarverslag van 2001 wordt “Versterken van de economische functie van de binnenstad” als eerste doel onder het kopje ‘Werken’ genoemd. Het thema staat inmiddels dus hoog op de agenda.

De nieuwe beleidsnota over detailhandel, die aangekondigd werd in het jaarverslag van 1999, komt gereed in 2002: de *Detailhandelsnota*. Voor het eerst heeft Breda nu een nota die zich expliciet focust op het beleidsveld van detailhandel. Volgens deze nota is de belangrijkste uitdaging voor de Bredase binnenstad op dit moment om “de reeds aanwezige sterke elementen van de Bredase binnenstad verder uit te bouwen en zodanig aan te vullen dat de eigenheid verder wordt geaccentueerd. Positie- en kwaliteitsversterking in onderscheidende zin ten opzichte van andere binnensteden staat hierbij voorop.” Ook in het programmakkoord van 2002 wordt gewezen op “detailhandel als motor voor economische en sociale vitaliteit” en de noodzaak om “de concurrentiepositie van Breda in een steeds groter worden regio” te versterken.

De detailhandelsnota vermeldt dat winkelcentrum de Barones, dat werd geopend in 1997, een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van Breda als winkelstad. De Barones bood in de loop der jaren onder meer plaats aan V&D en De Bijenkorf. Dit is een succesverhaal dat ook door respondenten vaak wordt genoemd. De Barones beslaat 12.000 meter BVO. Daarmee is een belangrijk deel van de voorgenomen uitbreiding van de totale winkeloppervlakte met 25.000 meter BVO, die in het structuurplan 1992 werd genoemd, gerealiseerd. Detailhandelontwikkeling op ‘Achter de Lange Stallen’ zou kunnen zorgen voor een verdere bijdrage aan dit streven. De nota beschrijft dan ook dat ‘Achter de Lange Stallen’ “schreeuwt om ontwikkeling” en stelt dat er wordt “ingezet op het zo snel mogelijk tot ontwikkeling brengen” van de locatie, die “bijzonder waardevol [is] door de ligging in de binnenstad en de omvang.”

De focus op attractiviteit van Breda als winkelstad krijgt in de nota vooral beslag door een nadruk op *kwaliteitsverbetering*. “Naar meer kwaliteit” is dan ook het motto van de nota. Zo zijn er bijvoorbeeld “meer hoogwaardige winkels nodig, met name in mode.” Die kwaliteitsslag moet zijn beslag krijgen door aandacht te besteden aan onder meer de volgende aspecten:

- “Historische setting en ambiance van de binnenstad (cultuurhistorie) als unieke potentie;
- Een omvangrijke ontwikkelingslocatie in de vorm van ‘Achter de Lange Stallen’;
- Mogelijkheden tot opwaardering van het alternatief circuit (‘dwaalmilieu’) met een sterk onderscheidend karakter in vergelijking met andere binnensteden (toeristisch-recreatief);
- Mogelijkheid om op gepaste locaties winkelondersteunende horeca, cultuur en vermaak in te passen.”
- Ook de ‘waterontwikkeling’ in de Westflank, waarover we hiervoor al hebben gelezen, wordt als een belangrijke potentiële ontwikkeling benoemd.

Daarom zijn in de nota de volgende voorstellen voor maatregelen opgenomen:

- Prioriteit voor de ontwikkeling van Achter de Lange Stallen;

- Zorgen voor verbetering van de entrees van de binnenstad;
- Krachtig inzetten op realisatie Westflank/Water in de stad;
- Versterking van het cultuur-historisch decor;
- Koesteren en opwaarderen van specifieke delen zoals de inlopers en een alternatief belevingsgebied (het dwaalmilieu);
- Architectonische en functionele kwaliteit van de binnenstedelijke bebouwing;
- Intensivering van activiteiten en evenementen.

In de nota wordt ten slotte ook nog gewezen op de noodzaak van “een brede samenwerking met diverse betrokken partijen.” Een van de eerst te ondernemen acties is daarom “het organiseren van gestructureerd overleg.” Blijkbaar is het in 1994 opgerichte citymanagement daartoe niet (voldoende) geëquipeerd.

Als we bovenstaande punten vergelijken met de belangrijkste aandachtspunten en maatregelen uit het *Structuurplan binnenstad* van tien jaar eerder, zien we dat er weinig nieuws onder de zon is. Attractiviteit van de binnenstad staat centraal. De waterontwikkeling op de Westflank, bijvoorbeeld, krijgt uitgebreid aandacht in het plan, hoewel dat toch niet direct detailhandelbeleid is. Dat geeft aan dat dit soort ontwikkelingen in de ruimtelijke sfeer als belangrijke voorwaarden voor een succesvolle winkelstad worden gezien, net als in het *Structuurplan binnenstad*. Aandacht voor het historisch karakter, samenwerking/overleg met ondernemers en andere partijen en ontwikkeling van het ‘alternatief circuit’ oftewel het ‘dwaalmilieu’ waren ook belangrijke elementen in het structuurplan van 1992, en keren nu terug. In hoeverre er in de periode 1992-2002 al iets bereikt is op bijvoorbeeld het vlak van de ontwikkeling van het ‘alternatieve circuit’, is uit de documenten niet op te maken. Daarnaast is de gemeente nog steeds van zins om op het terrein ‘Achter de Lange Stallen’ een grootschalige detailhandelontwikkeling op gang te brengen. Een verschil in focus tussen het structuurplan van 1992 en deze nota uit 2002 is wellicht dat het versterken van de “eigenheid” van Breda centraler staat, in relatie. De notie dat Breda als stad concurreert met andere winkelsteden kwam in het structuurplan ook al wel naar voren, maar de nadruk op de versterking van Breda “in onderscheidende zin ten opzichte van andere binnensteden” was tien jaar eerder nog niet dermate sterk.

In de jaren volgend op de nota uit 2002 zien we dat het detailhandelbeleid weer in rustiger vaarwater komt. In het coalitie-akkoord van 2006 wordt aan het thema geen aandacht besteed en ook in de jaarverslagen tot 2007 komt detailhandel niet terug als thema. In 2007 wordt echter een volgende nota gepubliceerd, namelijk de *Economische Visie binnenstad: ‘het stadshart moet kloppen’*. Dit visiedocument kwam tot stand, zo stelt de inleiding, omdat “ondernemers ontevreden waren over het ontbreken van samenhang in allerlei plannen in Breda en de communicatie daarover”. Sinds het *Structuurplan binnenstad* in 1992 is er inderdaad geen integraal plan voor de binnenstad meer ontwikkeld. Wel zagen we hiervoor al dat in 2001 de uitgangspunten van het structuurplan binnenstad herbevestigd werden. Hoe het ook zij, ondernemers en gemeente ontwikkelden in 2007 gezamenlijk dit visiedocument. Daarin wordt het belang van de binnenstad nog eens onderstreept: “Breda heeft met de binnenstad een bijzonder produkt in huis. (...) Het stadshart bepaalt in sterke mate het imago en de aantrekkingskracht van Breda.”

Het visiedocument formuleert eerst en vooral een aantal ambities voor de Bredase binnenstad:

- “De Bredase binnenstad behoort voor de recreatieve bezoeker tot de top 3 van Nederland;
- De Bredase binnenstad wil haar nationale en internationale positie versterken;
- De Bredase binnenstad is op verschillende tijden aantrekkelijk voor diverse doelgroepen;
- De Bredase binnenstad is een bereikbare binnenstad voor alle doelgroepen;
- De Bredase binnenstad is een veilige binnenstad.”

Aan die ambities worden in deze visie nauwelijks concrete beleidsvoornemens gekoppeld. Wel gaat het over samenwerking tussen gemeente en ondernemers, waarover wordt gesteld dat ondernemers graag “in

het voortraject meedenken en meepraten en zich niet steeds in een reactieve, defensieve rol gezet voelen.” Verder wordt een aantal algemene voornemens op de terreinen van de hierboven opgenomen ambities genoemd, zoals ‘betere verlichting’ met betrekking tot veiligheid en ‘een logische en goede bewegwijzering naar de binnenstad vanaf de snelwegen en invalswegen’ met betrekking tot bereikbaarheid. Al met al lijkt dit document niet echt de bakens te hebben verzet op het vlak van het Bredase detailhandelbeleid.

Een veel belangrijker document is de *Detailhandelsnota* van 2010, die expliciet de detailhandelsnota van 2002 vervangt. De nota stelt dat een actualisatie van de nota van 2002 gewenst was in het licht van allerhande ontwikkelingen die zich voordoen in de Nederlandse winkelmarkt, die “hoogdynamisch” is. Zo stelt de nota: “De detailhandel is een dynamische sector. Er doen zich veel ontwikkelingen voor; grootschalige conceptuele winkelplannen worden geïntroduceerd (...) en de brancheverruiming en -vervaging bedreigt de fijnmazig opgebouwde detailhandelsstructuur.” De nota van 2010 heeft als doel het beleid in overeenstemming met die nieuwe situatie te brengen.

Als we de tekst van de nota moeten geloven, betekent dat echter niet dat er sprake is van een trendbreuk ten opzichte van de vigerende beleidslijn: “De nota borduurt voort op de lijn die met de detailhandelsnota uit 2002 is ingezet. In z’n algemeenheid ligt de nadruk meer op kwaliteitsverbetering dan op een verdere uitbreiding van het aanbod.” Verderop in de nota wordt gesteld dat het in de nota neergelegde beleid “op hoofdlijnen” een voortzetting vormt van het beleid dat in 2002 werd ingezet. Er is volgens de nota echter sprake van acht belangrijke wijzigingen, waarvan er echter maar één betrekking heeft op detailhandel in de binnenstad: de zondagopenstelling van winkels. Dat is een maatregel die zijn oorsprong heeft in het coalitie-akkoord van 2010, waarin werd vastgelegd dat “de coalitie ondernemers de vrijheid wil bieden naar eigen keuze op zondag open te zijn.”

Voor de rest kan de nota van 2010 gezien worden als een logisch vervolg op die van 2002. Ook in deze nota zijn teksten te lezen als: “De binnenstad moet inspelen op de dynamiek in de detailhandel en zich blijven moderniseren. Aspecten als beleving, sfeer en de bezoeker verrassen worden steeds belangrijker. Het winkelaanbod speelt daar een belangrijke rol in, maar zeker ook de winkelomgeving.” Ook stelt de nota: “In z’n algemeenheid zal de binnenstad zich steeds meer moeten richten op het echte recreatief winkelen, het ‘stadten’. Daartoe zal het verblijfsklimaat versterkt moeten worden.”

In het algemeen kiest ook deze nota dus weer voor het inzetten op de aantrekkelijkheid van de binnenstad, het verbeteren van het verblijfsklimaat en een focus op kwaliteit van de openbare ruimte. Dat mag opvallend heten, omdat er in het inleidende deel van de nota uitgebreid aandacht werd besteed aan een breed scala van potentieel ontwrichtende dynamieken in de detailhandelssector. Wel valt op dat er in de nota vergeleken met de nota van 2002 minder nadruk wordt gelegd op het historische karakter van de Bredase binnenstad, en het gebruik daarvan met het oog op het vergroten van de aantrekkelijkheid van de binnenstad.

Maatregelen die in deze nota naar voren komen, vallen uiteen in twee categorieën, ten eerste maatregelen die specifiek met detailhandel te maken hebben. Dit type maatregelen richt zich op “het vergroten van de omvang en variëteit in het winkelaanbod” door onder meer:

- “Het creëren van mogelijkheden voor vestigingen van meer grootschalige winkels, passend in een binnenstadsmilieu;
- Het creëren van nieuwe en uitbouwen van verschillende soorten winkelmilieus in de binnenstad;
- Het verbeteren van de voetgangersrouting in het winkelgebied door realisatie van nieuwe winkelcircuits;
- Versterking van enkele bronpunten, de plekken waar de bezoekers hun bezoek aan de binnenstad beginnen en eindigen. In concreto gaat het meestal om de grootste concentraties van parkeermogelijkheden.”

Het tweede type maatregelen heeft betrekking op de “ruimtelijk-functionele versterking van de binnenstad”.

Op dat vlak formuleert de nota de volgende speerpunten:

- “Herontwikkeling gebied Achter de Lange Stallen;
- Versterking van het dwaalmilieu rond het kernwinkelgebied met name ter ondersteuning van het recreatieve winkelbezoek;
- Meer variëteit en kwaliteit van het horeca-aanbod en meer clustering van horeca naar doelgroep;
- Het realiseren van meer verschillende sferen om zo bezoekers te verleiden langer te verblijven.” Op het vlak van dit laatste punt doet de nota een voorstel voor een aantal “belevingssferen en -routes”, zoals een blauwe route langs het water, een groene route langs parken enzovoort.

Zoals hierboven te zien is, is in deze nota weer een rol weggelegd voor Achter de Lange Stallen. Daarover wordt opgemerkt: “Het project Achter de Lange Stallen zal op meerdere manieren bij kunnen dragen aan de genoemde versterking [van het verblijfsklimaat]. De realisatie van dit project verdient daarom een hoge prioriteit in het beleid.” Nog steeds is er dus geen sprake van een doorbraak. Ook de ‘versterking van het dwaalmilieu’ komt weer terug, net als de aandacht voor de ‘inlopers’ c.q. ‘entrees’ van de binnenstad.

Met betrekking tot de “belevingssferen” die hierboven worden genoemd, maken we even een sprong in de tijd. In 2017 publiceerde de Gemeente Breda een *Bid Book* in het kader van de nominatie van Breda voor de titel van Beste Binnenstad van Nederland. Daarin is te lezen: “Vanuit citymaking stelden ondernemers zeven gebiedsprofielen op met onderscheidende kwaliteiten om met bijzondere winkel- en horecaconcepten en activiteiten bezoekers te verleiden. De Oostelijke binnenstad staat met ‘Hip Ambacht’, ‘Marché Hoezee’ en het Begijnhof op de kaart als authentieke, eigenzinnig culturele, Rijk Roomse dwaaltuin.” Wat we daaruit kunnen concluderen, is dat de routes en sferen van de nota uit 2010 verleden tijd zijn. Of ze überhaupt ooit van kracht zijn geweest, wordt uit de documenten niet duidelijk. De komst van deze nieuwe gebiedsprofielen is een dynamiek die zich wel vaker voordoet: de keuze voor doelen en beleidsinstrumenten (in dit geval: het opdelen van de binnenstad in een aantal ‘gebieden’ en daar een bepaalde marketing of profilering aan verbinden) zijn stabiel over een langere periode, maar de precieze invulling van die instrumenten (in dit geval: hoe worden de gebieden gekozen en afgebakend?) verschilt in de loop der jaren. Op dit verschijnsel komen we terug in de afsluitende paragraaf van dit hoofdstuk.

2013 is het laatste jaar dat van belang is voor het beschrijven van de ontwikkeling van het Bredase detailhandelbeleid. In het gemeentelijk jaarverslag van 2013 wordt geconstateerd dat de “situatie in de winkelmarkt in 2013 [is] verslechterd. Voornaamste oorzaken die daaraan ten grondslag liggen zijn het lage bestedingsniveau en de verschuiving naar het internet. Dit leidt tot een toenemend aantal faillissementen en een landelijke toename in de leegstand.” Er wordt echter niet gemeld dat dit leidt tot gewijzigd beleid. Ook wordt er over ‘Achter de Lange Stallen’ gerapporteerd: “Achter de Lange Stallen, de ontwikkeling van de Molsparking tot winkelgebied, kwam in 2013 een stap dichterbij door besluitvorming in de raad over de ruimtelijke en economische ontwikkeling.”

In 2013 verschijnt ook de nieuwe *Visie binnenstad*, het laatste majeure beleidsdocument dat we hier zullen behandelen. Voor het eerst sinds het structuurplan binnenstad uit 1992 verschijnt er in Breda weer een, zoals dat heet, integrale beleidsnota voor de binnenstad, die het beleid op meerdere voor de binnenstad relevante terreinen samenbrengt.

De visie kent een serieuze toon, en wijst op de noodzaak tot handelen voor de Bredase binnenstad: “Het aantal bezoeken aan Breda is in de periode 2008-2012 met ruim 25 % gedaald. Met een daling van meer dan 1 miljoen bezoeken in 5 jaar tijd behoort Breda tot de steden waarin de daling het sterkst is.” Dat wijt de visie onder meer aan “het uitblijven van vernieuwing in de aangeboden voorzieningen en beleving in de binnenstad die de hedendaagse bezoeker zoekt.” Ook stelt de visie: “de aantrekkingskracht van de binnenstad neemt af en dat komt niet vanzelf terug als de huidige economische crisis voorbij is. Door de

veranderde vraag van de bezoeker van de binnenstad is het voorzieningenaanbod kwalitatief niet meer voldoende en niet meer compleet.”

Tegen die achtergrond van achteruitgang worden er in de visie op het vlak van detailhandel 6 opgaven geformuleerd, waarvan de twee belangrijkste zijn:

1. “Completering, verbreding en diversificatie winkelaanbod.
2. Het aanpakken van leegstand is belangrijk om de binnenstad aantrekkelijk te houden.”

Ad 1 worden de volgende elementen benoemd, die inmiddels bekend klinken:

- “Inzetten op het versterken en doorontwikkelen van een compact kernwinkelgebied.
- Benutten van de kans om met project Achter de Lange Stallen het kwalitatieve aanbod winkelen compleet te maken.
- Met de belanghebbenden werken aan goede gebiedsprofielen om te komen tot goede branchering.
- Het dwaalmilieu uitbreiden en versterken als belangrijke waarde voor het completeren van het winkelaanbod.”

Ad 2 worden “verschillende instrumenten” beschreven die de gemeente in kan zetten, waarbij wordt opgemerkt dat “vastgoedeigenaren daarin een cruciale rol vervullen”. De volgende instrumenten worden genoemd:

- “Verruimen van mogelijkheden in het bestemmingsplan;
- Ondersteunen van het oprichten van een platform van eigenaren en huurders, met de gemeente als (meer of minder stille) vennoot;
- Juridische kaders verkennen om allerlei vormen van tijdelijk gebruik toe te staan (pop-up winkels, afhaalpunten, kunst&cultuur, etc);
- Bestrijden negatieve effecten leegstand op de openbare ruimte door goed onderhoud en beheer in samenwerking met eigenaren en belanghebbenden.”



Figuur 27: Artist impression van de herontwikkeling van Achter de Lange Stallen (2012)

Los van deze twee thema's, die direct samenhangen met het beleidsveld van detailhandel, zet de visie binnenstad in bredere zin in op 'profiel', 'kwaliteit' en 'samenhang', zoals we hierboven ook al eerder lazen. Bij *profiel* gaat het, zoals we ook eerder al zagen, om “onderscheidend vermogen”, dat volgens de visie omschreven kan worden als “de gastvrije en Bourgondische stad in fraaie historische context, bekend om vertrouwd genot en Brabantse gezelligheid.” Daarbij staat ‘belevingswaarde’ centraal: “de binnenstad moet een gastvrije beleving voor een ieder worden.” Bij *kwaliteit* gaat het over zaken als “het aanbod aan retail, horeca en cultuur”, “goede bereikbaarheid” en een goed ingevulde en onderhouden openbare ruimte.

Samenhang ten slotte gaat wederom om het “opstellen en consequent uitdragen van een consistent profiel”, maar ook om het verbeteren van de samenwerking tussen de in de binnenstad actieve partijen.

Samengevat kan ook de visie binnenstad 2013 in belangrijke mate beschouwd worden als een voortzetting van de eerder ingezette beleidslijn: de inzet op kwaliteit van de binnenstad, gekoppeld aan het werken aan een onderscheidend profiel, en aandacht voor versterking van het dwaalmilieu en ontwikkeling van Achter de Lange Stallen. Een belangrijke toevoeging aan die beleidslijn is de focus op de aanpak van leegstand - een noodgedwongen beleidsmatige reactie op groeiende leegstandsproblematiek.

Na 2013 doet zich nog één belangrijke ontwikkeling voor op het vlak van detailhandelbeleid. In 2014 stelt het nieuwe College van B&W (bestaande uit CDA, PvdA, GroenLinks, SP en Breda '97) in zijn college-akkoord: “Wij nodigen de ondernemers nadrukkelijk uit om deze ambities gezamenlijk in te vullen door middel van een ondernemersfonds en publiek-private samenwerking.” Dit ondernemersfonds is een langgekoesterde wens van de Bredase politiek. Het doel van het fonds is ondernemers (in retail en horeca) en overheid samenbrengen rond een gezamenlijke pot met geld die door het bestuur van het fonds geïnvesteerd kan worden in de binnenstad. Respondent 2, een voormalig wethouder van Breda, zegt over het idee achter het fonds: *“Ik heb in gang gezet dat de middenstand zich verenigt. En de beste manier daarvoor is dat je samen wat te besteden hebt, want dan kun je keuzes maken gezamenlijk, dan moet je overleggen, en dan gaat zo'n ecosysteem leven.”*

In 2012 strandde een poging om zo'n fonds op te richten omdat de meerderheid van de ondernemers tegen het voorstel van de gemeente stemde (Mouthaan, 2012), voornamelijk omdat er bij een deel van de ondernemers bezwaren leefden en onduidelijkheid bestond rondom de verplichte afdracht van de ondernemers aan het fonds (R11). In 2015 lukt het het College echter wél om het fonds van de grond te krijgen. Het fonds heeft een jaarlijks budget van €350.000 (Nijs, 2015). Meerdere respondenten (R2, R5, R11) wijzen erop dat dat historisch gezien best een doorbraak was, omdat er in Breda geen cultuur van samenwerking en verbinding tussen ondernemers bestond. Zoals respondent 9 het verwoordt: *“Dit is binnen het Bredase zoals ik het ken best wel een revolutie, want dit was een plek waar de ene horeca-ondernemer de andere horeca-ondernemer echt letterlijk het licht in de ogen niet gunde.”*

Een doorbraak hoeft echter geen ‘revolutie’ te zijn. Respondent 9 geeft dat zelf al toe, door te verwijzen naar het op initiatief van de gemeente verenigen van Bredase vastgoedeigenaren in de VCOB, Vereniging Commercieel Onroerend goed Breda, een stap die in 1992 werd gezet. Zo gezien vormde het samenbrengen van ondernemers uit horeca en retail in 2015 eerder een sluitstuk van een al eerder in gang gezette beweging dan een trendbreuk of ‘revolutie.’

Achter de Lange Stallen, ten slotte, is anno 2017, 25 jaar nadat het structuurplan Binnenstad de locatie noemde als potentiële ontwikkelingslocatie voor detailhandel, nog steeds een parkeerterrein. In 2013 werd er desalniettemin nog uitgebreid onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van het terrein, resulterend in de conclusie dat detailhandelontwikkeling op de locatie een goed idee zou zijn, mits er aan een aantal voorwaarden voldaan zou worden (Nijs, 2013). Die voorwaarden waren voornamelijk in het leven geroepen om tegemoet te komen aan de vrees van ondernemers in de binnenstad dat de toevoeging van nieuwe detailhandel te veel concurrentie zou opleveren. In 2015 liet ontwikkelaar Bouwfonds echter weten dat juist door dit geheel aan voorwaarden de ontwikkeling van de locatie niet langer haalbaar was (Nagtzaam, 2015). Een ex-wethouder (R2) heeft het in dit kader over de “georganiseerde weerstand tegen veranderingen”. Hij zegt: *“Uiteindelijk is de stad erin geslaagd om een ontwikkeling als Achter de Lange Stallen tegen te houden.”*

Toen bekend werd dat de ontwikkelaar zich terugtrok, informeerde B&W de gemeenteraad dat ontwikkeling van het terrein voorlopig van de baan was, een situatie die tot op de dag van vandaag voortduurt, al lijkt het

erop dat de gemeente het idee van detailhandelontwikkeling op deze plek nog steeds niet volledig heeft losgelaten. Respondent 8, een ambtenaar van de gemeente Breda, zegt bijvoorbeeld namelijk: *“Die vraag is er nog steeds, het accommoderen van grootschaliger volumes dan we nu standaard in onze winkels hebben. Of Achter De Lange Stallen daarop het antwoord is, of het enige antwoord is, dat is niet meer zeker. Eerst wisten we dat dat antwoord was, nu twijfelen we of dat het antwoord is.”* Veel is er dus niet duidelijk over het plan-Achter de Lange Stallen, maar helemaal van de baan is het nog steeds niet.



Figuur 28: Het parkeerterrein op ‘Achter de Lange Stallen’

Consistentie van het detailhandelsbeleid

Hierboven is de ontwikkeling van het Bredase beleid op het vlak van detailhandel geschetst. Hoe is deze ontwikkeling te duiden in termen van consistentie van beleid? In onderstaande tabel komen de dimensies ‘niveau’ en ‘type’ aan de orde.

Beleidsdoelen		Ontwikkeling / type verandering
Overkoepelende abstracte doelen	Welke algemene typen ideeën sturen de ontwikkeling van beleid?	De hoofddoelstelling van het structuurplan van 1992 (“het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig verblijfsmilieu”) is grotendeels gelijk aan die van de detailhandelnota van 2002, die stelt dat “het verblijfsklimaat versterkt [zal] moeten worden” en de nadruk op “belevingswaarde” in de visie van 2013. Dat is van belang, omdat het op de keper beschouwd opvallend is dat in detailhandelbeleid zo expliciet gaat over kwaliteit van de openbare ruimte in plaats van toegespitst detailhandelbeleid. Dat heeft alles te maken met het in de loop der jaren steeds terugkerende inzicht dat winkelen een vorm van “recreëren” (1992) is, ofwel een kwestie van “beleving” (2013), waarin het erom gaat de bezoeker een prettig verblijf in de binnenstad te bezorgen. De rode draad in de beleidsdoelen is het besef dat winkelen méér is dan een instrumentele handeling van de consument, meer dan een simpele economische transactie.

Formele doelen	Wat zijn de formele beleidsdoelen?	Ook één abstractieniveau lager zien we veel van dezelfde doelen terugkeren. De ontwikkeling van <i>Achter de Lange Stallen</i> blijft terugkeren, net als het verbeteren van het dwaalmilieu, het werken aan gebiedsprofielen of 'belevingsferen' in de binnenstad en het verbeteren van de entrees naar de binnenstad. Hier moet echter ook worden opgemerkt dat er in de loop der jaren wel sprake is van een <i>stapeling</i> van doelen, afhankelijk van de specifieke problemen die spelen op een bepaald moment in de tijd. Een duidelijk voorbeeld daarvan is het beleidsdoel van de aanpak van leegstand in de binnenstad in de nota van 2013.
Invulling van doelen	Wat zijn de specifieke eisen die aan beleid worden gesteld m.b.t. de uitvoering?	Ook hier is sprake van veel stabiliteit. De 'vereisten' waaraan beleid in de praktijk moet voldoen om succesvol te zijn, zijn niet fundamenteel veranderd. Een voorbeeld daarvan is het besef dat er voor succesvol binnenstadsbeleid samenwerking moet worden gezocht met stakeholders in de binnenstad: dat was er in de jaren '90 net zo goed als anno 2017.
Beleids-instrumenten		
Instrumentlogica	Welke algemene normen sturen voorkeuren voor instrumenten?	In algemene zin lijken in de loop van de gehele periode grofweg dezelfde vooronderstelling aan de keuze voor beleidsinstrumenten ten grondslag te liggen, namelijk dat een aantrekkelijke winkelstad voor een belangrijk deel bereikt kan worden door te werken aan onderscheidend vermogen, een uitnodigende en prettige openbare ruimte, een attractief 'dwaalmilieu' en goede samenwerking met stakeholders in de binnenstad. Dat leidt tot de keuze voor instrumenten die inzetten op deze thema's. Het gaat dan vooral om een keuze voor ruimtelijke ontwikkeling (<i>Achter de Lange Stallen</i> ; water op de Westflank; herinrichting Park Valkenberg), en profilering van de stad.
Mechanismes	Welke specifieke typen instrumenten worden gebruikt?	Het instrument van ruimtelijke ontwikkeling en beheer van de openbare ruimte, dat hierboven al genoemd werd, zou het kerninstrument van het gemeentelijk handelen kunnen worden genoemd, dat in de gehele periode in wordt gezet. Bijna alle genoemde maatregelen hebben hier wel mee te maken: het verbeteren van looproutes, het opwaarderen van entrees naar de binnenstad, het herinrichten van infrastructuur en het ontwikkelen van een dwaalmilieu. Ook het instrument van 'overleg' of faciliteren van samenwerking met stakeholders is een vaste waarde door de jaren heen. Regulering, of bijvoorbeeld subsidiëring, andere belangrijke beleidsinstrumenten, komen we amper tegen in de hierboven beschreven ontwikkeling van het beleid.
Calibraties	Op welke specifieke manieren worden de instrumenten gebruikt?	Het is haast niet mogelijk om over de breedte van alle hierboven beschreven maatregelen een algemeen oordeel te vellen. Buiten kijf staat echter dat niet alle instrumenten in de loop der tijd op dezelfde manier zijn ingevuld. Een voorbeeld daarvan vormen de eerder genoemde gebiedsprofielen: in 2017 zijn andere gebiedsprofielen in de binnenstad van kracht dan de gebiedsprofielen die in de detailhandelsnota van 2010 waren opgenomen.

Figuur 29: Consistentie van het detailhandelsbeleid, voor de dimensies 'niveau' en 'type'

De bovenstaande analyse kan schematisch als volgt worden weergegeven:

		Type verandering				
	Beleids- component	<i>Expansie</i>	<i>Status quo</i>	<i>Substitutie</i>	<i>Reductie</i>	<i>Eliminatie</i>
Beleids- doelen	<i>Overkoepelende, abstracte doelen</i>		X			
	<i>Formele doelen</i>	X				
	<i>Invulling van doelen</i>		X			
Beleids- instrumenten	<i>Instrumentlogica</i>		X			
	<i>Mechanismes</i>		X			
	<i>Calibraties</i>			X		

Figuur 30: Schematische weergave van consistentie van detailhandelsbeleid, op de dimensies 'niveau' en 'type'

Daarmee hebben we de eerste twee dimensies van consistentie van het detailhandelsbeleid behandeld. Wat betreft de derde dimensie, *richting*, kan het volgende opgemerkt worden. Er lijkt sprake te zijn van een duidelijke richting waarin het Bredase detailhandelsbeleid zich ontwikkelt. Hoewel, zoals we hierboven zagen, veel van de overkoepelende doelen grotendeels gelijk blijven, lijkt er wel sprake te zijn van een groeiende nadruk op 'profilering' en 'onderscheidend vermogen'. In 1992 leek het werken aan verblijfskwaliteit van de binnenstad nog een doel op zich, vanaf 2002 wordt dat steeds sterker gekoppeld aan het werken aan een uniek 'Bredaas profiel', dat de bestaande kwaliteiten van Breda als uitgangspunt neemt en die verder ontwikkelt. Ook spreekt het structuurplan van 1992 al wel over het werken aan een "kwalitatief hoogwaardig verblijfsmilieu", maar zinnen als "Aspecten als beleving, sfeer en de bezoeker verrassen worden steeds belangrijker" (nota 2010) en "De Binnenstad moet een gastvrije beleving voor een ieder worden" (visie 2013) maken wel duidelijk dat er sprake is van een toenemende nadruk op het bieden van een bijzondere winkelervaring aan de binnenstadsbezoeker. Die richting is duidelijk aanwezig in de hier onderzochte documenten, en lijkt niet te worden onderbroken door een tegenbeweging in het beleid. Daarmee lijkt er dus geen sprake van ontwikkelingen in tegenovergestelde of conflicterende richtingen, die afbreuk zouden doen aan de consistentie van het beleid.

De vierde dimensie, *tempo*, heeft betrekking op de snelheid waarmee beleidswijzigingen zich voordoen. Op dit punt is van belang dat het beleidsveld van detailhandel wordt gekenmerkt door relatieve rust. Grote ontwikkelingen zoals Achter de Lange Stallen stuiten op weerstand en komen niet van de grond. Een aantal 'grote' beleidsnota's zet (deels) nieuwe lijnen uit (vooral de nota's van 1992, 2002, 2010 en 2013), maar buiten die nota's geven jaarverslagen en coalitie-akkoorden nauwelijks blijk van koerswijzigingen of ad-hoc ingrepen. Daarmee kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van een snelle opeenvolging van beleidswijzigingen in dit veld.

Samenvattend kan de consistentie van het detailhandelsbeleid op de vier dimensies als volgt beoordeeld worden:

Dimensie	Maat voor consistentie	Oordeel	
<i>Niveau</i>	Wijzigingen vinden niet of nauwelijks plaats in de abstractere beleidsniveaus, met name 'overkoepelende doelen' en 'instrumentlogica' (cf. Howlett & Cashore 2009)	De abstractere beleidsniveaus vertonen inderdaad veel stabiliteit, met een nadruk op attractiviteit van de binnenstad en de terugkerende inzet van bepaalde typen beleidsinstrumenten om die attractiviteit te bewerkstelligen.	+
<i>Type</i>	Wijzigingen van het type 'eliminatie' of 'substitutie' vinden niet of nauwelijks plaats	Dat is inderdaad het geval. Er is sprake van veel stabiliteit in doelen en instrumenten. Er is enigszins sprake van stapeling van doelen, maar eenmaal ingezette doelen of instrumenten worden zelden of niet terzijde geschoven.	+
<i>Richting</i>	Wijzigingen doen zich voor in grotendeels dezelfde 'richting'	Wijzigingen doen zich inderdaad vooral in één richting voor, namelijk die van sterkere profilering van de binnenstad, en een steeds grotere nadruk op winkelbezoek als 'beleving'.	+
<i>Tempo</i>	Wijzigingen krijgen de tijd te 'settelen'; volgen elkaar niet te snel op	Het beleidsveld wordt gekenmerkt door relatieve rust. Grote ontwikkelingen zoals Achter de Lange Stallen stuiten op weerstand en komen niet van de grond. Buiten 'grote' beleidsnota's, waarvan er in 25 jaar maar een stuk of 4 zijn verschenen, is er amper sprake van koerswijzigingen.	+

Figuur 31: Consistentie van detailhandelsbeleid

Parkeerbeleid

De ontwikkeling van het parkeerbeleid in Breda kan aan de hand van vier ijkpunten beschreven worden. De volgende vier beleidsnota's hebben de grote lijnen van het parkeerbeleid in de afgelopen 25 jaar uitgezet:

- Navigeren in Parkeren (1993)
- Verkeerscirculatieplan binnenstad (1995)
- Nota parkeer- en stallingsbeleid (2004)
- Herijking parkeerbeleid (2013)

De ontwikkeling van het beleid zal aan de hand van deze nota's beschreven worden, gecombineerd met informatie uit college-akkoorden en gemeentelijke jaarverslagen.

Ontwikkeling van het parkeerbeleid

De nota *Navigeren in Parkeren* uit 1993 werd mede gebaseerd op het *Structuurplan Binnenstad*, dat, zoals we hierboven al zagen, een grote invloed had op de ontwikkeling van veel met de binnenstad verbonden beleidsonderwerpen. De kern van het in deze nota beschreven beleid is dat Breda toe zal moeten naar een "sturend parkeerbeleid", met als doel "de groei van het autoverkeer in de toekomst sterk te beperken". Dat is volgens de nota een duidelijke koerswijziging ten opzichte van het "vigerende meer volgende parkeerbeleid". De ratio voor die keuze is de volgende: "Het parkeerbeleid vormt binnen het mobiliteitsbeleid de belangrijkste 'push'-factor ter ontmoediging van het autogebruik en ter bevordering van de fiets en het OV." Met andere woorden: door een stringent parkeerbeleid te voeren, hoopte Breda automobilisten aan te moedigen de binnenstad niet per auto, maar met het OV of de fiets te bezoeken. Een

van de drie hoofddoelstellingen van het geformuleerde beleid luidt dan ook: “de gewenste handhaving c.q. verbetering van de kwaliteit van de binnenstad zoals uitgesproken in het structuurplan Binnenstad”. In die zin wordt het parkeerbeleid dus een vrij grote rol toegedicht: het gaat niet alleen over mobiliteit en bereikbaarheid, maar draagt bij aan de bredere noemer van ‘kwaliteit van de binnenstad’.

Uit deze overkoepelende aanpak vloeit een aantal maatregelen voort. De belangrijkste daarvan zijn:

- Opheffen van parkeren op straat in de binnenstad: “Circa 1000 plekken in en om het historisch stadshart zullen komen te vervallen in de periode 1993-1997”;
- Een getrapte tarifiering: een hoog parkeertarief dichtbij het kernwinkelapparaat, een middentarieff voor het overige gebied binnen de singels en een laag dagtarief voor parkeerterreinen aan de rand van de stad;
- Het omzetten van circa 2000 gratis plekken in betaalde plekken;
- Het ontwikkelen van nieuwe parkeergarages;
- Vergroting van de inzet m.b.t. controle en handhaving op/van parkeerovertredingen;
- Het opzetten van een systeem van dynamische parkeerverwijzing;
- Het uitbreiden van de stallingsmogelijkheden van fietsen.

Het *Verkeerscirculatieplan binnenstad (VCP)* uit 1995 is net als de nota ‘navigeren in parkeren’ voornamelijk een uitwerking van de voornemens van het *Structuurplan Binnenstad*. Het plan hanteert een vrij alarmerende toon wanneer het de noodzaak van inperking van automobiliteit beschrijft: “Zonder maatregelen zal het gemotoriseerd verkeer zodanig toenemen dat het wegennet in en rond de binnenstad overbelast en op verschillende plaatsen verstopt raakt. Daarmee komt niet alleen het economisch functioneren in het geding, maar ook de kwaliteit van de leefomgeving en het verblijfsklimaat (ruimtebeslag, stank en lawaai, barrièrewerking, onveiligheid).” Het plan beschrijft hoe de hoofdwegen in Breda tussen 1988 en 1994 10 tot 18% drukker zijn geworden, en spreekt van een “dreigende situatie”. Om die het hoofd te bieden, is volgens het plan een “ombuiging van de verwachte groei van het autoverkeer van 70% tot 35% in de periode 1986-2010 noodzakelijk”.

Als doel beschrijft het VCP het vinden van een evenwicht tussen bereikbaarheid enerzijds en leefbaarheid en verblijfsklimaat anderzijds: “Het doel is om enerzijds de leefbaarheid en het verblijfsklimaat voor de stadsbewoners en -bezoekers, het milieu en de verkeersveiligheid te verbeteren, en anderzijds de bereikbaarheid van de economische functies te garanderen.”

De maatregelen die aan dat doel gekoppeld worden, zijn uiteenlopend van aard en focus. Zo worden speciale busbanen voorzien, net als betere fietsvoorzieningen en wordt er ingezet op het weren van autoverkeer uit de binnenstad. Op het vlak van parkeren wordt een tweetal voornemens van ‘Navigeren in parkeren’ herbevestigd: de noodzaak van een ‘dynamisch parkeerverwijzingssysteem’ en het opheffen van straatparkeren. Inhoudelijk verandert er met het VCP dus niets aan de lijn die met ‘Navigeren in parkeren’ werd ingezet. Aangezien beide plannen zich voornamelijk baseren op het structuurplan binnenstad, is dat ook niet heel verrassend.

In 1999 treedt een nieuw college van CDA, VVD, PvdA en D66 aan, dat nagenoeg de zelfde samenstelling heeft als het college ervoor. In het college-akkoord wordt over parkeren het volgende opgemerkt: “Het bestaand beleid ten aanzien van parkeren is gericht op het terugdringen van parkeren in de openbare ruimte. Gevolg van de uitvoering van dit beleid zal zijn dat het huidige financiële overschot op parkeren omslaat in een tekort. Er zullen dan ook aanvullende maatregelen moeten worden genomen om de exploitatie van het parkeerbedrijf ten minste kostenneutraal te kunnen realiseren.” Wat die maatregelen zijn, wordt niet uitgewerkt, maar duidelijk is wel dat het hier met name gaat om een kwestie van financiering, en dat de uitgangspunten en uitwerking van het parkeerbeleid an sich niet ter discussie staan.

In 2001/2002 verandert dat echter. In het gemeentelijk jaarverslag van 2001 is te lezen: “Het huidige parkeerbeleid, vastgelegd in de nota ‘Navigeren in parkeren’, dateert van 1993. De nota zelf geeft een

houdbaarheidstermijn aan van ca. 10 jaar, waarbij rekening is gehouden met een tussentijdse evaluatie. Door allerlei veranderingen in Breda is een grondige herijking noodzakelijk.” Het college van CDA, PvdA en VVD dat in 2002 zijn akkoord sluit, lijkt die stelling te omarmen, want het noteert in zijn programmakkoord, zonder verdere toelichting: “Het gemeentelijk parkeer- en stallingsbeleid zal worden geactualiseerd.”

In 2004 is die actualisatie een feit. Daarmee komen we bij de derde nota die we aankondigden, de *Nota parkeer- en stallingsbeleid*. Die gaat uit van een aantal knelpunten die zich voordoen in het vigerende parkeerbeleid, zoals het feit dat bewoners ‘parkeeroverlast’ ervaren in woongebieden. Een andere belangrijke aanleiding voor het opstellen voor deze nota is een “omslag” in het bredere geheel van het (gemeentelijke) verkeersbeleid: “sinds de nota ‘Navigeren in Parkeren’ [heeft] een omslag plaatsgevonden van een sturend naar een faciliterend verkeersbeleid.” Die omslag moet ook vertaald worden in een geactualiseerd parkeerbeleid.

Het overkoepelende doel van deze nota is dan ook niet langer het terugdringen van autoverkeer, maar “het parkeergebruik voor de toekomst optimaliseren. Dit betekent het beter benutten van huidige en te realiseren (gebouwde) parkeervoorzieningen.” Sterker nog: “Het parkeer- en stallingsbeleid faciliteert de groeiende mobiliteitsbehoefte en is niet gericht op het terugdringen van de automobilititeit.” Het plan sluit echter wél aan bij in het Verkeersplan Breda (2003) geformuleerde “standstill principe”, dat er buiten de geplande parkeerlocaties geen extra parkeerlocaties voor bezoekers van de binnenstad worden gerealiseerd.

De maatregelen die worden genomen in het kader van het faciliterend beleid vallen ruwweg uiteen in twee categorieën: er worden maatregelen genomen op het vlak van parkeerregulering en parkeernormering. Op het vlak van *regulering* zijn dat de volgende maatregelen:

- In alle vergunninggebieden wordt betaald parkeren (fiscalisering) ingevoerd, beginnende bij de binnenstad;
- Het reguleringsgebied wordt uitgebreid;
- De werkingstijd van vergunningparkeren (en het daarmee gepaard gaande gefiscaliseerd, betaald parkeren) in de binnenstad wordt opgerekt tot 22.00 uur. Hiermee wordt de parkeeroverlast voor bewoners van de binnenstad verminderd;
- Nieuw tarievenbeleid. Het tarievenbeleid wordt vereenvoudigd en aangepast om het gebruik van de parkeervoorzieningen te optimaliseren en te bevorderen dat doelgroepen op de gewenste locaties staan.

Op het gebied van *normering* worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- “Actualiseren en vaststellen van parkeernormen voor heel Breda, welke juridisch verankerd en afgedwongen worden”.
- Het invoeren van minimumnormen in plaats van maximumnormen. De nota zegt hierover: “In de nota parkeer- en stallingsbeleid 1996 werd uitgegaan van maximumnormen (i.h.k.v. terugdringen automobilititeit). Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, is het Bredase mobiliteitsbeleid verschoven richting het faciliteren van de groeiende mobiliteitsbehoefte. Bij deze beleidskoers past het hanteren van minimale parkeernormen. Deze moeten de bereikbaarheid garanderen en zoekverkeer voorkomen. Er mogen meer parkeerplaatsen dan de minimale norm worden aangelegd, zolang dit niet ten koste gaat van de bereikbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Dit wordt per situatie beoordeeld bij de bouwaanvraag.”

In het gemeentelijke jaarverslag van 2005 wordt geen aandacht besteed aan parkeren, maar in de verslaglegging over 2006 wordt (onder meer) gesteld dat de uitbreiding van het vergunningensysteem in uitvoering is, en dat het “faciliteren van parkeerrouteinformatiesysteem ter verbetering milieu en vermindering zoekverkeer” is gerealiseerd. Het jaarverslag van 2009 gaat dan weer niet in op parkeerbeleid. In het college-akkoord van 2010 (CDA, VVD, D66, GroenLinks) valt echter te lezen: “Het is belangrijk dat onze binnenstad ook ’s avonds aantrekkelijk is. Het moet voor iedereen een genoegen zijn om na een dagje

uit wat langer te blijven of speciaal naar onze theaters en horeca te komen. Deze coalitie kiest daarom voor het principe: 'winkels dicht, parkeermeters dicht'. De coalitie gaat dit principe toepassen op een aantal specifieke parkeerterreinen waaronder het Chasséveld. Hierbij zullen we rekening houden met de bewoners van de binnenstad." In het jaarverslag van 2010 wordt gerapporteerd dat dit voornemen is geëffectueerd, zij het niet op parkeerterreinen, maar in een aantal straten: "Na sluitingstijd van de winkels is parkeren gratis in de grote straten naar het centrum."

Deze wijziging staat enigszins los van de grotere beleidslijn op het vlak van parkeren. Die pakken we weer op in 2013, wanneer de meest recente beleidsnota over parkeerbeleid verschijnt, de nota *Herijking parkeerbeleid*. Zoals de titel al duidelijk maakt, gaat het in deze nota vooral om een 'herijking', een incrementele aanpassing van het parkeerbeleid. De nota stelt zelfs expliciet dat 'de koers van het vigerende parkeerbeleid nog steeds staat.' Er is volgens de nota echter wel "een aanleiding om parallel aan de nieuwe binnenstadsvisie in 2013 de grote lijnen van het parkeerbeleid stapsgewijs bij te gaan stellen. Dit is een kwestie van anticiperen op een veranderende binnenstad en een veranderend mobiliteitsbeeld."

De herijking die aan de hand van deze nota plaatsvindt heeft met name betrekking op twee thema's. In de inleiding van de nota wordt gesteld: "Er zijn enkele aspecten uit de nota Parkeer- en Stallingsbeleid die aangescherpt dienen te worden. Zo is de huidige wijze van invoering van vergunningparkeren in nieuwe gebieden te eenzijdig. Daarnaast zijn de parkeernormen aan herijking toe omdat het autobezit is veranderd. Nieuwe inzichten zijn ontstaan." De maatregelen die genomen worden om deze problemen te lijf te gaan, zijn de volgende:

- Nieuwe vergunninggebieden - Om de binnenstad heen ligt een ring met potentiële vergunninggebieden. De invoering ervan is momenteel vraaggericht, afhankelijk van de wensen van bewoners. Het voorstel is om het College een actievere rol in te laten nemen, en probleemgestuurd vergunningzones in te laten stellen.
- Parkeernormen - "De huidige parkeernormen zijn vastgesteld in 2004. Gezien het toegenomen autobezit en -gebruik en de ruimtelijke en verkeerskundige gevolgen ervan (...) is actualisering van deze normen noodzakelijk geworden. De nieuwe normen zijn gebaseerd op de laatste inzichten en zijn in overeenstemming met die van vergelijkbare steden. In het algemeen zijn de normen licht gestegen."

In de jaarverslagen van 2013 en 2014 worden verder geen (voorgenomen) wijzigingen van het parkeerbeleid vermeld. In het college-akkoord van 2015 wordt er nog gewezen op de noodzaak van het "moderniseren van de parkeerfaciliteiten". Daarmee wordt met name bedoeld op het stimuleren van het gebruik van nieuwe technologieën, zoals mobiel betalen voor een parkeerplek. Ook staat er in het akkoord: "We bekijken op verzoek van en samen met de ondernemers of één zondag van de maand gratis geparkeerd kan worden. Om Breda nog aantrekkelijker te maken, maken wij het eerste kwartier parkeren gratis in de volgende straten binnen de singels: (...). Dit 'Stop & Shop'-regime geeft een economische impuls aan de straten, stimuleert kort winkelbezoek en maakt het makkelijker foutparkeerders aan te pakken. Wij komen hiermee tegemoet aan de nadrukkelijke wens van de ondernemers."

Consistentie van het parkeerbeleid

Met die laatste voornemens uit het akkoord van 2015 is een eind gekomen aan een schets van de grote lijnen van het parkeerbeleid tussen 1993 en 2015. Om een oordeel te kunnen vellen over de consistentie van dit beleid, zal het analysekader dat hiervoor ontwikkeld is worden gebruikt. Ten eerste zullen we ons richten op de dimensies 'niveau' en 'type'.

Beleidsdoelen		Ontwikkeling / type verandering
Overkoepelende abstracte doelen	Welke algemene typen ideeën sturen de ontwikkeling van beleid?	Van een sturend naar een faciliterend parkeerbeleid.
Formele doelen	Wat zijn de formele beleidsdoelen?	Van het beperken van automobilititeit naar het accommoderen van groeiende automobilititeit.
Invulling van doelen	Wat zijn de specifieke eisen die aan beleid worden gesteld m.b.t. de uitvoering?	Met de verschuiving in doelen verandert ook de vraag wat 'goed beleid' is: beleid moet niet langer capaciteit vergroten, maar veeleer zorgen voor de optimale benutting van de bestaande capaciteit. Ook de 'settings' verschuiven dus.
Beleids-instrumenten		
Instrumentlogica	Welke algemene normen sturen voorkeuren voor instrumenten?	Van capaciteitsmaatregelen (opheffen straatparkeren etc.) naar beter benutten van bestaande capaciteit.
Mechanismes	Welke specifieke typen instrumenten worden gebruikt?	Ondanks de verschuiving in beleidsdoelen blijven 'sturende' instrumenten dominant: parkeerregulering, -normering, het 'stand still' principe etc. 'Faciliterende' maatregelen zijn niet echt te herkennen.
Calibraties	Op welke specifieke manieren worden de instrumenten gebruikt?	Geleidelijke uitholling van betaald parkeren: avonden gratis, één zondag per maand gratis, etc. Daarnaast incrementele wijzigingen: van een getrapte tarifiering naar een eenvoudiger tarifiering, maximumnormen naar minimumnormen, vergunninggebieden probleemgestuurd aanwijzen i.p.v. vraaggestuurd.

Figuur 32: Consistentie van het parkeerbeleid, voor de dimensies 'niveau' en 'type'

Als we de inhoud van bovenstaande tabel schematische weergaven, dan ziet dat er als volgt uit:

		Type verandering				
	Beleids-component	<i>Expansie</i>	<i>Status quo</i>	<i>Substitutie</i>	<i>Reductie</i>	<i>Eliminatie</i>
Beleidsdoelen	<i>Overkoepelende, abstracte doelen</i>			X		
	<i>Formele doelen</i>			X		
	<i>Invulling van doelen</i>			X		
Beleids-instrumenten	<i>Instrumentlogica</i>			X		
	<i>Mechanismes</i>	X				
	<i>Calibraties</i>				X	

Figuur 33: Schematische weergave van consistentie van parkeerbeleid, op de dimensies 'niveau' en 'type'

Op het gebied van doelen kan gesteld worden dat er overwegend sprake is van 'substitutie': de oorspronkelijke doelen rondom het terugdringen van automobilititeit zijn vervangen door doelen die juist de facilitering van groeiende automobilititeit beogen. In de onderkant van de figuur valt met name op dat de in plannen beschreven nieuwe logica die ten grondslag ligt aan het parkeerbeleid vanaf 2004 (van sturend

naar faciliterend) niet één op één doorwerkt in de keus voor beleidsinstrumenten. Hoewel er sprake is van een verandering van logica, namelijk die van het denken in capaciteitsmaatregelen naar het denken in beter benutten, zijn de typen instrumenten die worden ingezet nog steeds grotendeels dezelfde: 'sturende' instrumenten zoals parkeervergunningen, betaald parkeren etc. Sterker nog: in 2004 wordt in alle vergunninggebieden betaald parkeren ingevoerd, wordt het reguleringsgebied *uitgebreid* en wordt de werkingstijd van vergunningparkeren *opgerekt* (tot 22:00). Dat is te classificeren als 'expansie'. We kunnen hier dus in lijn met Brunsson (2007) zien dat retoriek en handelen niet met elkaar in overeenstemming zijn. Op het niveau van 'calibrations' zien we daarentegen een andere ontwikkeling: hoewel bijvoorbeeld het reguleringsgebied is uitgebreid, zien we in de 'afstelling' van de beleidsinstrumenten wél een beweging richting facilitering in plaats van sturing: er kan gratis worden geparkeerd in de avonden en op sommige zondagen, etc. Het oorspronkelijke principe 'sturing' wordt daarmee dus stapje voor stapje gereduceerd.

De constatering dat de veranderende doelstellingen van het Bredase parkeerbeleid niet volledig worden ondersteund door veranderde maatregelen wordt onderschreven door respondent 7, die voor het iets bredere vlak van het Bredase mobiliteitsbeleid in het algemeen beschrijft wat er gebeurt als er een wethouder van een andere politieke kleur komt: "*We doen het zelfde, maar we vertellen het verhaal een beetje anders.*"

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat de evolutie van het Bredase parkeerbeleid een overwegend ordelijk verloop kent. In de eerste tien jaar ondergaat het beleid nauwelijks wijzigingen. Wanneer er in 2004 een koerswijziging optreedt, krijgt die aanvankelijk ook de tijd om te effectueren. Weer ongeveer 10 jaar later wordt dit beleid herijkt en incrementeel gewijzigd. Eigenlijk alleen bij de collegevormingen van 2010 en 2015 lijkt er sprake te zijn van meer 'politiek' geïnspireerde (ad-hoc) ingrepen in het beleid, zoals het gratis maken van het eerste kwartier parkeren in bepaalde straten in 2015. Uit de citaten uit deze college-akkoorden blijkt ook wel dat de politiek met deze voorstellen expliciet tegemoet probeert te komen aan een nadrukkelijke wens van binnenstedelijke ondernemers.

De bovenstaande uiteenzetting laat zien dat met betrekking tot de derde dimensie van consistentie, *richting*, een tamelijk diffuus beeld ontstaat. We zien dat sommige maatregelen in lijn zijn met de nieuw geformuleerde doelstelling, het faciliteren van de groeiende automobilititeit. Voorbeelden daarvan zijn het hanteren van minimum parkeernormen in plaats van maximumnormen en het langzaam versoepelen van het betaald parkeren-regime. Aan de andere kant is ook te zien dat de zogenaamde fiscalisering langzaam wordt uitgebreid, en betaald parkeren steeds meer de norm wordt. Op dit punt kunnen we dus concluderen dat in de beleidswijzigingen die zich in de loop der jaren voordoen geen sprake is van één duidelijke richting, maar wijzigingen in verschillende richtingen.

Met betrekking tot de vierde en laatste dimensie, *tempo*, kan volstaan worden met de constatering dat in dit beleidsveld sprake is van slechts één grote koerswijziging, en dat die de tijd krijgt om te effectueren. Nadat in 1993 is gekozen voor de 'sturende' aanpak, is het lang stil rondom parkeren, ook in programmakkoorden van opeenvolgende colleges van B&W. Pas na bijna tien jaar, in 2002, wordt een wijziging aangekondigd, die in 2004 van kracht wordt. Vervolgens is er pas in 2013 sprake van een incrementele herijking van deze aanpak op een aantal punten, en worden er in college-akkoorden een aantal andere kleine aanpassingen voorgesteld. Het lijkt er dus op dat dit beleidsveld zich in relatieve rust heeft kunnen ontwikkelen in de afgelopen 25 jaar.

Dat levert het volgende eindoordeel over de consistentie van het Bredase parkeerbeleid op:

Dimensie	Maat voor consistentie	Oordeel	
<i>Niveau</i>	Wijzigingen vinden niet of nauwelijks plaats in de abstractere beleidsniveaus, met name 'overkoepelende doelen' en 'instrumentlogica' (cf. Howlett & Cashore 2009)	Wijzigingen vinden wel degelijk plaats op abstractere beleidsniveaus; dat gebeurt echter maar één keer in 25 jaar.	+ / -
<i>Type</i>	Wijzigingen van het type 'eliminatie' of 'substitutie' vinden niet of nauwelijks plaats	Substitutie vindt wel degelijk plaats	-
<i>Richting</i>	Wijzigingen doen zich voor in grotendeels dezelfde 'richting'	Wijzigingen doen zich voor in verschillende richtingen	-
<i>Tempo</i>	Wijzigingen krijgen de tijd te 'settelen'; volgen elkaar niet te snel op	Wijzigingen krijgen inderdaad de tijd om te settelen	+

Figuur 34: Consistentie van parkeerbeleid

Consistentie van het Bredase binnenstadsbeleid als geheel

Hierboven hebben we de consistentie beoordeeld van de drie deelterreinen van het Bredase binnenstadsbeleid waarop dit onderzoek zich richt. Het is interessant om hier te bezien of we, behalve over de consistentie van het beleid op de deelterreinen, ook nog iets kunnen zeggen over de consistentie van de aanpak van de Bredase binnenstad als geheel. Met andere woorden: zijn er dingen die we over het hoofd zien als we ons enkel richten op de deelterreinen? Als eerste is het interessant om te zien wat respondenten zeggen over de vraag hoe zij de consistentie van de Bredase aanpak van de binnenstad in het algemeen beschouwen. Daarop komen onder meer de volgende antwoorden:

Respondent	Oordeel over consistentie van het Bredase binnenstadsbeleid in het algemeen
9	<i>"Die consequentie lijn van verbeteren van de economische omstandigheden, versterken van de woonfunctie, aantrekkelijker maken, meer monumentwaardig, een hele consequente, consistente lijn, die is in de uitvoering van projecten ook altijd doorgezet. Inzetten op kwaliteit, geen halve dingetjes doen. Als je iets maakt, doe het goed. Dat is heel consequent doorgezet."</i>
13	<i>"De ene keer zit er een bestuurder, die zit meer op de ene flank, en de andere keer zit er een bestuurder die zit meer op de andere flank, zo gaat dat he, in die zin een soort schip dat een beetje naar links en naar rechts deint, zeg maar. Maar de koers van dat schip is redelijk consistent. Hij valt ook wel eens een keer stil, dan is er tegenwind, zeg maar, of de motor valt uit. Dat soort dingen gebeuren allemaal. Maar het is niet zo dat hij op een gegeven moment heel zijn steven keihard wendt."</i>
16	<i>"Dus eigenlijk, vlak voor de crisis [van 2008, DS] heeft Breda nog goed geoogst en ook flink gepiekt eigenlijk wat betreft het centrum, bestedingen en bezoeken. En daarna is het verschrikkelijk ingekakt."</i>
9	<i>"Voor mijn gevoel is er een omslagpunt te zien rond het jaar 2000. Vanaf toen is heel veel van de publieke aandacht, en ook van de aandacht van bestuurders, verschoven naar de ontwikkeling van het nieuwe station. Overigens hangen daar ook allerlei doelstellingen die met de binnenstad te maken hebben mee samen, zoals de verbinding van noord en zuid van Breda. Maar toch denk ik dat je zeker kunt zeggen dat vanaf toen het gevoel was: 'die binnenstad, die loopt wel, we kunnen onze aandacht nu richten op het station'."</i>

Figuur 35: Oordeel respondenten over consistentie binnenstadsbeleid in het algemeen

Deze vier citaten geven een goed beeld van de algemene tendens die uit de interviews spreekt. Over het algemeen vinden respondenten dat er in Breda op een behoorlijk consistente manier aan de binnenstad is gewerkt, maar dat in de meer recente periode een hoop van de energie en aandacht voor de binnenstad weg lijkt te zijn gevloeid.

Daarnaast is van belang dat de respondenten met wie in het kader van dit onderzoek werd gesproken, gevraagd naar de consistentie van het Bredase beleid voor de binnenstad, opvallend vaak een antwoord als het volgende geven (uit het interview met respondent 2): *“De wereld ontwikkelt zich op een bepaalde manier. Toen de structuur van Breda werd gedefinieerd, zag de wereld er veel overzichtelijker uit dan nu. En toen kon niemand voorzien wat de impact van de onlinewereld op de retail zou zijn. Maar dat moet je dan op dat moment wel meewegen. En dat betekent vaak niet dat je zo’n macrobeeld hoeft aan te passen, maar wel de invulling.”*

Het gaat dan vooral om die laatste zin, over ‘macrobeeld’ en ‘invulling’. Niemand in Breda beweert dat de aanpak voor de binnenstad anno 2015 dezelfde is als de aanpak anno 1995. Wat gesprekspartners wél vinden, is dat de huidige aanpak voor een groot deel aansluit op de ideeën die in 1995 golden over de binnenstad, of dat de aanpak aansluit op de koers die in de jaren negentig werd ingezet. Dat betekent dus dat de (detail)invulling niet gelijk hoeft te zijn, maar de huidige aanpak voor de binnenstad op een bepaalde manier wel logisch voortvloeit uit de gemaakte keuzes in het verleden. Deze zienswijze wordt ook ondersteund door de analyse in de voorgaande paragrafen. In de conclusie zullen we hier verder op reflecteren.

8. Op zoek naar verklaringen voor (in)consistentie

Nu we hebben vastgesteld dat het Bredase binnenstadsbeleid in de onderzochte periode getuigt van een vrij grote mate van consistentie, kunnen we ons richten op de beantwoording van deelvraag 2. Die luidt: "Hoe kan de geconstateerde mate van consistentie worden verklaard?" Zoals in het theoretische deel van deze scriptie al werd toegelicht, zullen hiertoe twee theoretische verklaringsperspectieven tegen elkaar worden afgezet: een *incrementeel* en een *politiek* perspectief.

De volgende werkwijze zal hiertoe worden gevolgd. De voornaamste databron voor de beantwoording van deelvraag 2 wordt gevormd door interviews met bestuurders, ambtenaren en ondernemersvertegenwoordigers over het binnenstadsbeleid van Breda en de consistentie daarvan. Die interviews kenden een semi-gestructureerd karakter, dat in de praktijk veel ruimte liet om respondenten *bottom-up* verklaringen aan te laten dragen voor de mate van consistentie die het binnenstadsbeleid volgens hen vertoonde. Uit die interviews is dan ook een vrij breed palet aan factoren naar voren gekomen die verklaringen bieden voor (non-)consistentie van beleid.

Hieronder zullen die factoren worden behandeld in twee groepen: enerzijds factoren die consistentie vergroten, en anderzijds factoren die juist een bedreiging vormen voor consistentie van beleid. Nadat die factoren zijn uitgewerkt, zullen ze worden gekoppeld aan de theoretische verwachtingen die aan het eind van het theoretische hoofdstuk werden geformuleerd.

Voordat we de bovenstaande opzet zullen uitwerken, zetten we echter eerst nog twee andere stappen. Als eerste zullen we aandacht besteden aan het *belang* dat respondenten hechten aan consistentie. Het moge duidelijk zijn dat dat relevant is met het oog op deze deelvraag. Daarna zullen we aandacht besteden aan de verschillende typen beleidsdynamiek die in de hiervoor beschreven empirie naar voren komen - omdat we aan de hand daarvan het fenomeen van consistentie van beleid nader kunnen duiden.

Het belang van consistentie

Allereerst zijn we dus geïnteresseerd in hoeverre consistentie voor respondenten zagezegd een *issue* is. Zien ze het belang in van een consistente koers van overheidswege? Doen ze hun best om beleid zo consistent mogelijk te laten zijn? Of is consistentie van ondergeschikt belang?

In het algemeen kan daarover opgemerkt worden dat vooral ambtenaren belang lijken te hechten aan consistentie, en dat politieke gezagsdragers (voor dit onderzoek werden enkel wethouders gesproken, geen raadsleden) minder bezig zijn met consistentie. Dat hoeft niet veel verbazing te wekken - over het algemeen is het de ambtenarij die geacht wordt de lange lijn te bewaken. Dat wil zeker niet zeggen dat alle wethouders consistentie van beleid onbelangrijk vinden, maar het volgende transcript, uit het interview met een oud-wethouder (R2), is exemplarisch voor de manier waarop in elk geval een déél van de wethouders omgaat met het gegeven van consistentie:

I: *Dus ik ben benieuwd of dat bij jou een rol speelde, dat idee van ik wil aansluiten bij wat er al gebeurt...*

R: *...nee...*

I: *...of ik wil vooral gewoon doen wat ik zelf belangrijk vind.*

R: *Ja. Dat heb ik wel gedaan. Ik heb het gedaan zoals ik dacht dat het moest. Daar zit een bepaalde arrogantie in. En ik vind trouwens ook dat degenen die na mij komen er een teringzooi van maken."*

Ironisch is overigens wel dat deze wethouder aangeeft zich in principe bij het bepalen van zijn koers niets aan te trekken van de bestaande beleidslijn, maar het bepaald niet kan waarderen dat zijn opvolgers het zelfde doen, namelijk: hun eigen lijn trekken (althans: als zij zijn lijn zouden voortzetten, zou hij waarschijnlijk

niet vinden dat zij er “een teringzooi” van maken). Zo’n houding riekt naar meten met twee maten, maar dat terzijde.

Ambtenaren waarderen dus in principe consistentie in hogere mate dan politici. Uit de interviews komt echter een belangrijke nuance bij dit streven naar consistentie naar voren. Die heeft te maken met de inherente onkenbaarheid van de effecten van beleid, met het oog op de toekomst. Als beleid lang volgehouden wordt en leidt tot de gewenste resultaten, zal iedereen tevreden zijn over de consistentie van het beleid. Als na een lange periode van stabiel beleid echter blijkt dat het beleid gefaald heeft, zal de consistentie heel wat minder positief worden beoordeeld. Dan zal de vraag worden gesteld: waarom werd er zo lang vastgehouden aan ‘falend’ beleid? Met andere woorden: koersvastheid is belangrijk, maar wel alleen als de koers die vast wordt gehouden ‘de juiste’ is. En of een koers de juiste is, blijkt vaak pas aan het einde van de rit - of toch in ieder geval pas als die rit al een flinke tijd aan de gang is. Dit inzicht maakt het begrijpelijk dat ook ambtenaren voorbehouden maken bij het streven naar consistentie.

Deze nuancering terzijde, om welke redenen achten respondenten het van belang om consistent beleid na te streven? Uit de interviews komen grofweg drie redenen naar voren op basis waarvan respondenten aangeven consistentie van beleid belangrijk en nastrevenswaardig te vinden:

1. Consistentie is nodig om (beleids)doelen te kunnen verwezenlijken;
2. Consistentie is nodig om duidelijkheid te verschaffen aan partijen in de stad;
3. Consistentie is nodig om een betrouwbare overheid te zijn.

Ad 1 merkt respondent 6 bijvoorbeeld op: *“Je kunt zeggen: ik ga niet meer investeren in die hoofdstructuur (...), ik maak OV-assen en veel parkeerruimte, en dan hoeft het verkeer de stad niet meer in en hoef je minder te investeren in infrastructuur. Maar dat is een heel ander denken. Dat heb je niet in één of twee colleges geregeld. Dat is nu beleid inzetten en over 15 jaar heb je daar de eerste stappen in gezet.”* Met andere woorden: in sommige gevallen duurt het lang voordat beleid de gewenste effecten sorteert. Als er in die periode geen duurzame koers wordt gevaren, zullen die effecten niet bereikt worden. Toch is dit soort dynamiek altijd omgeven met onzekerheid, want het is ook goed denkbaar dat de koers die wordt gevolgd nu eenmaal niet een verstandige is. Wanneer beleidsmakers de intentie tonen die koers te verlaten, zullen er zullen altijd partijen zijn die zeggen: ‘als we deze koers nog even volhouden, dan komen die resultaten vanzelf, we moeten nu vooral niet terugkrabbelen.’ Hoe dan ook, in het algemeen kan wel gesteld worden dat consistentie bijdraagt aan het verwezenlijken van beleidsdoelen, zeker omdat in sommige beleidsvelden zonder een lange adem letterlijk niets van de grond komt.

Respondent 3 legt uit, ad 2, dat een consistente koers duidelijkheid kan verschaffen aan stakeholders en op die manier ontwikkelingen aan kan jagen: *“En die koers is dan niet alleen belangrijk voor de raad en voor colleges, maar die koers is ook van belang voor andere partijen in de stad, die ook voor hun organisatie hun eigen keuzes moeten maken: waar gaan we ons nou op richten, wat gaat er nou gebeuren in de stad, past dat nou bij onze organisatie, enzovoort.”*

Ad 3, ten slotte: volgens andere respondenten is consistentie voornamelijk van belang omdat het partijen in de stad laat zien dat de overheid een betrouwbare partner is, waarmee goed samengewerkt kan worden en waarop partners en burgers kunnen varen. In deze visie is consistentie dus vooral een middel om een abstractere grootheid, vertrouwen in de overheid, te bevorderen.

Ook moet opgemerkt worden dat, in lijn met Stone (2002), ‘consistentie’ regelmatig inzet is van politiek debat en framing: als een actor tegen streng parkeerbeleid is, zal hij het langdurig vasthouden van een koers veroordelen en afdoen als ‘star’ beleid. Voorstanders van het beleid zullen echter spreken van ‘consequent’ of ‘consistent’ beleid. Dat zagen we hierboven bijvoorbeeld al in de opmerkingen ad 1: in het debat over de vraag of een toekomstgerichte koers ‘de juiste’ is, zal de ene partij zijn best doen om de

consistentie van die koers te prijzen, terwijl het andere kamp de rigiditeit en inflexibiliteit van die richting zal bekritisieren.

We hebben nu het begrip consistentie, en het belang dat daaraan in de praktijk wordt gehecht, nader verkend. Daarmee zijn we bij de volgende stap gekomen: een duiding van de verschillende typen beleidsdynamiek die we in de empirie hierboven tegen zijn gekomen.

Beleidsdynamiek en consistentie

In het empirische gedeelte van deze scriptie is er uitgebreid aandacht besteed aan de evolutie van binnenstadsbeleid in de loop van 25 jaar. Nu we toewerken naar het identificeren van factoren die de consistentie van beleid in deze periode hebben versterkt dan wel tegengewerkt, is het goed om te bezien of we nog beter kunnen begrijpen wat consistentie van beleid is. Dat zullen we doen aan de hand van het concept van beleidsdynamiek: de verschillende manieren waarop beleid zich kan ontwikkelen. In het theoretische deel van deze scriptie werd het begrip consistentie van beleid al uitgebreid verkend, maar het is de moeite waard om op deze plaats te duiden hoe de verschillende typen beleidsdynamiek die in interviews naar voren komen zich verhouden tot dit begrip.

Uit de interviews komt namelijk naar voren dat beleid zich in de loop van de tijd op veel verschillende manieren kan ontwikkelen. Hieronder worden een aantal van deze manieren toegelicht op basis van de interviewdata die werden verzameld in het kader van dit onderzoek. De verschillende vormen van beleidsdynamiek zijn daarbij gegroepeerd in twee categorieën: typen dynamiek die in essentie gaan over stabiliteit van beleid, en typen dynamiek die duiden op instabiliteit van beleid.

Typen beleidsdynamiek: stabiliteit

Een eerste type beleidsdynamiek dat we vaak tegenkomen in de interviews is een type dat ook in de theorie al beschreven werd, namelijk geleidelijke *bestendinging* van beleid. Dat betekent dat met het verstrijken van de tijd, beleid steeds steviger verankerd raakt. Vaak heeft die bestendinging te maken met het concept van *padafhankelijkheid*: de belangen die samenhangen met een bepaald beleid worden steeds groter, en het wordt daarom steeds moeilijker het beleid te veranderen. Respondent 4 spreekt bijvoorbeeld over het “point of no return” bij ruimtelijke ontwikkelingen, in dit geval de reconstructie van de Haven in Breda. Zodra de eerste schop de grond in ging was dit point of no return volgens hem bereikt, en waren de kansen op het terugdraaien nagenoeg nihil geworden.

Iets vergelijkbaars speelt bij de discussie over de bushalte op de Karnemelkstraat in Breda. Deze bushalte ligt midden in het centrum, aan de rand van het kernwinkelgebied. Ten tijde van de vaststelling van het *Verkeerscirculatieplan Binnenstad* in 1995 leidde het plan om deze bushalte aan te leggen tot veel discussie, en die discussie duurt voort tot op de dag van vandaag, met name omdat de busbaan hier het voetgangersgebied doorsnijdt, waarin de nadruk wordt gelegd op een aantrekkelijke buitenruimte met een hoge verblijfskwaliteit, en zo het zuidelijke deel van het gebied als het ware afsnijdt van het historische stadshart daarboven (zie figuur 35). Volgens respondent 6 gaan er dan ook regelmatig serieuze stemmen op om de bushalte op te heffen, maar is het nooit zover gekomen, “gezien de consequenties die het met zich meebrengt”.

De hierboven aangehaalde voorbeelden maken duidelijk dat het domein van ruimtelijke ontwikkeling wellicht een natuurlijke tendens vertoont naar dit type beleidsdynamiek. Ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de aanleg van een haven, laten zich zeer moeilijk ongedaan maken, en als dat al gebeurt, dan is het meestal pas na een heel lange periode. Het feit dat er al sinds het eind van de jaren '80 onvrede bestond over het in de jaren '60 genomen besluit om de Bredase haven dicht te gooien, en dat de Haven pas in 2007 terugkeerde, is daar ook een illustratie van. Juist voor ruimtelijke ontwikkelingen moeten enorme

investeringen gedaan worden, en een papieren regeling afschaffen is in veel (maar niet alle) gevallen eenvoudiger dan het afbreken van een brug.

Een volgend type dynamiek wordt iets minder sterk gekenmerkt door stabiliteit, maar gaat nog steeds over het in de kern behouden van de status quo. Deze dynamiek kunnen we *verfijning* van beleid noemen. Respondent 5 geeft daarvan een voorbeeld: *“Op een zeker moment ontstond er de behoefte aan een nieuwe visie voor de binnenstad. Dat is de visie 2013 geworden. Daarin hebben we de binnenstad groter gedefinieerd. Ook delen rondom de historische binnenstad rekenen we nu tot de binnenstad, zoals het haveneiland en het CSM-terrein. Bezoekers gaan nu vooral naar de Grote Markt en een relatief klein gebied daaromheen. Wij willen het breder trekken.”* Met andere woorden: hier is geen sprake van een trendbreuk, maar het bestaande beleid wordt wel enigszins bijgestuurd: het beleid dat vroeger gold voor de historische binnenstad, geldt nu ook voor een aantal aangrenzende gebieden.



Figuur 36: de Karnemelkstraat (tussen de groene lijnen) doorsnijdt de Bredase binnenstad

Een derde type dynamiek is net als de vorige een vorm van incrementele aanpassing van beleid, maar in dit geval specifiek gericht op aanpassing aan veranderingen in de omgeving. Dit type kunnen we *adaptatie van beleid aan ontwikkelingen* noemen. Hier verandert beleid in het licht van nieuwe ontwikkelingen, maar leidt dat, net als in het vorige type, niet tot een scherpe trendbreuk. Ook dit type beleidsdynamiek komt veelvuldig terug in de interviews. Deze wethouder (R3) geeft daarvan een heel duidelijk voorbeeld: *“Bijvoorbeeld de periode 2010-2014, toen zag je dat overal in Nederland wel: je krijgt veel meer blurring, van detailhandel en horeca bijvoorbeeld. Door alle maatschappelijke trends is dat onderscheid niet meer te maken. Er zijn daar heel veel horecaconcepten ontstaan die eigenlijk gewoon alles tegelijk zijn. Er is heel veel detailhandel die heel graag een kopje koffie of glaasje wijn schenkt. En wij zijn daar - omdat de mensen daar ook om vragen - en je ook om de trekkracht te vergroten denkt van welke concepten zijn nou goed om te hebben - daar komt dan duidelijk uit dat je daar dus anders mee om moet gaan als overheid. Dus ja: daar hebben we ander beleid op gemaakt. (...) Dus ja, dan kun je zeggen: dat is niet consistent. je kan ook zeggen: ja, het is ook logisch, want je gaat mee met wat de maatschappij van je vraagt.”* Kort gezegd zegt hij: er zijn maatschappelijke veranderingen, wij moeten daarop inspelen, en passen om die reden ons beleid aan. Wij willen deze ontwikkelingen faciliteren - ook omdat we denken dat ze passen in ons streven naar een attractieve binnenstad die inspeelt op wensen van bezoekers (*“je gaat mee met wat de maatschappij van je vraagt”*).

Typen beleidsdynamiek: instabiliteit

De tweede categorie van soorten beleidsdynamiek die in de interviews naar voren kwam heeft als gemene deler *instabiliteit* van beleid.

Het eerste type dat in de interviews ter sprake komt is wat je *beleidsinnovatie* zou kunnen noemen: het initiëren van nieuw beleid. Het gaat dan om overheidsingrijpen op een terrein waarop de overheid tot dan toe nog niet of nauwelijks actief was. Vaak is het in het leven roepen van dit nieuwe beleid een reactie op maatschappelijke ontwikkelingen die vragen om een beleidsmatige reactie. Dat maakt dat er een dunne scheidslijn bestaat tussen dit type dynamiek en een van de hierboven genoemde types, namelijk adaptie van beleid aan ontwikkelingen. Het belangrijkste verschil is echter dat er in het hierboven genoemde type sprake is van bestaand beleid dat wordt aangepast aan ontwikkelingen, en dat er in dit geval daadwerkelijk nieuw beleid wordt geïnitieerd. Een voorbeeld van dit type beleidsdynamiek is de oprichting van het ondernemersfonds in Breda, een nieuwe entiteit waarin ondernemers en overheid samen initiatieven ontplooiën rondom de ontwikkeling van de binnenstad.

Een volgend type dynamiek dat gekenmerkt wordt door instabiliteit, is de dynamiek die je *trendbreuk* of *disruptie* zou kunnen noemen. Hier gaat het om een beleidswijziging die niet logisch volgt uit een eerder ingezette koers, maar een duidelijke breuk met het bestaande beleid vormt. Voor de Bredase casus is er van dit type beleidsdynamiek nauwelijks sprake - de enige echte trendbreuk die in de empirie naar voren kwam, zagen we op het vlak van het parkeerbeleid. Respondent 5 beschrijft een andere omwenteling, wanneer hij vertelt dat er in Breda rond het jaar 2000 een andere houding ten opzichte van de binnenstad opkwam: "*Vanaf die tijd is er ook meer vrijheid voor ondernemers gekomen. Dat heeft in mijn ogen niet het gewenste resultaat gehad.*" In de interviews kwamen verder nauwelijks voorbeelden van trendbreuken naar voren.

Het is van belang te verduidelijken dat dit type dynamiek zonder meer verschilt van het vorige type, beleidsinnovatie. Het voorbeeld van het ondernemersfonds laat dat wederom mooi zien. Dat is duidelijk nieuw beleid, want zoiets als een ondernemersfonds bestond nog niet eerder in Breda. Maar een duidelijke koerswijziging is het ook niet - de gemeente beoogde al langer om samenwerking in de binnenstad te verbeteren, zoals eerder al werd beschreven. In zo'n situatie is er dus geen sprake van een koerswijziging, maar veel meer van de realisatie van een langer gekoesterde wens via het initiëren van nieuw beleid.

Het laatste type dynamiek dat naar voren komt in interviews is beleidsbeëindiging, als het ware de spiegel van het hierboven behandelde type *beleidsinnovatie*. De term *beleidsbeëindiging* laat weinig aan duidelijkheid te wensen over: het gaat hier om bestaand beleid dat expliciet wordt beëindigd. In het theoretische deel van deze scriptie kwam naar voren dat beleidsbeëindiging een relatief zeldzaam fenomeen is. Dat inzicht wordt bevestigd door de empirie: dit type dynamiek kwam weinig naar voren in de interviews. Een van de schaarse voorbeelden vinden we bij respondent 7: "*Wat we ook steeds vaker doen, is het loslaten van de parkeernormen bij ontwikkelingen in de binnenstad. Dan moeten ontwikkelaars parkeerplaatsen afkopen, als ze die niet kunnen bouwen of er niet aan kunnen voldoen. Dat hebben we losgelaten om ontwikkelingen in de binnenstad een impuls te geven.*" Kernwoord in dit citaat is 'losgelaten': een instrument dat paste bij het sturende parkeerbeleid van Breda (dat het inperken van de automobilititeit beoogde) is feitelijk afgeschaft, en ontwikkelaars hoeven nu niet meer in het parkeerfonds te storten als zij nieuwe detailhandel- of horecalocaties in de binnenstad ontwikkelen.

De relatie met consistentie

In de paragrafen hierboven zijn de volgende typen beleidsdynamiek, die inductief uit de interviews gedistilleerd werden, geïdentificeerd:

Stabiliteit	Instabiliteit
Bestendinging van beleid	Beleidsinnovatie
Verfijning van beleid	Trendbreuk/disruptie
Adaptatie van beleid aan ontwikkelingen	Beleidsbeëindiging

Figuur 37: zes typen beleidsdynamiek

Wat is nu de relatie van deze typen beleidsdynamiek met het fenomeen van consistentie van beleid, waar deze scriptie om draait? Kort gezegd kan worden gezegd dat de typen beleidsdynamiek onder 'stabiliteit' over het algemeen bijdragen aan consistentie van beleid. Een belangrijke consequentie van die stelling is dat consistentie van beleid dus geen 'stolling' van beleid hoeft te betekenen. Twee van de drie typen dynamiek aan de linkerkant van het schema zijn namelijk vormen van *beleidsverandering* (verfijning en adaptatie). Het beslissende punt is echter dat deze vormen van verandering geen breuk met de bestaande lijn betekenen, maar er veeleer bij aansluiten. Overigens kan ook *beleidsinnovatie* in bepaalde gevallen aansluiten bij een ingezette koers en daarmee bijdragen aan consistent beleid.

Factoren achter (non-)consistent beleid

Nu we de relatie tussen typen beleidsdynamiek die in de empirie naar voren komen en consistentie van beleid nader hebben verkend, zullen we ons richten op een ander deel van de empirie, namelijk de factoren die consistentie van beleid bevorderen aan de ene kant, en factoren die juist leiden tot inconsistentie aan de andere kant. Zoals hierboven reeds toegelicht zullen we deze factoren eerst uitwerken, en daarna terugkoppelen naar de verwachtingen die we formuleerden aan het eind van het theoretisch kader.

De factoren die hieronder besproken zullen worden, zijn op een inductieve manier uit de interviewdata gedestilleerd. Dat heeft geleid tot een set van 11 factoren die consistentie bevorderen tegenover 10 factoren die inconsistentie bevorderen. Met het oog op helderheid en overzichtelijkheid, zijn deze factoren geordend naar drie niveaus: factoren die spelen op het niveau van het systeem (bv. de stad als geheel, of het politieke klimaat of systeem van een stad), factoren op het niveau van de gemeentelijke organisatie (bv. de rol van het ambtelijk apparaat, de rol van gemeentelijke visiedocumenten), en ten slotte factoren die spelen op het niveau van de individuele bestuurder.

In de tabel hieronder zijn de factoren in één oogopslag ondergebracht. Factoren in dezelfde rij zijn elkaars logische tegenhangers, factoren op verschillende rijen hebben te maken met verschillende fenomenen.

	Factoren → consistentie	Factoren → inconsistentie
Macro (systeem)	Afwezigheid van politiek conflict	Politiek conflict
	(Werken aan) maatschappelijk draagvlak	Maatschappelijke weerstand
	Consensus over doelen	
		Afhankelijkheid van externe ontwikkelingen
		Financiële instabiliteit
		Botsing van verschillende tijdshorizonten
		Politieke aandacht als schaars goed
Meso (organisatie)	Temporele stabiliteit van Colleges B&W	College- en wethouderswisselingen
	Goede samenwerking in College B&W	Onenigheid in college
	De rol van visiedocumenten	Gebrek aan visie/koers
	De rol van het ambtelijk apparaat	Ambtelijke concurrentie
	Stabiliserende werking MJB's	
	Gerichte sturing op consistentie	
	Creëren van een institutie	
		Belang van implementatie/handhaving
Micro (individu)	Vasthoudendheid individuele wethouder	

Figuur 38: Factoren die (in)consistentie bevorderen

In de volgende paragrafen worden de factoren uit het schema verder uitgewerkt.

Factoren die consistentie bevorderen

De 11 factoren die bijdragen aan consistentie van beleid zullen hieronder één voor één nader worden toegelicht, geordend naar de drie niveaus macro-meso-micro.

Macro

Politiek conflict kan ervoor zorgen dat beleid niet de kans krijgt in rustig vaarwater te komen. Wanneer verschillende coalities (cf. Sabatier 1988) in een politiek systeem fundamenteel van mening verschillen over de te volgen koers, kan een verschuiving van de macht van de ene naar de andere coalitie ervoor zorgen dat die koers niet bestendigt. Daaruit volgt dat de *afwezigheid van politiek conflict* ervoor kan zorgen dat beleid voor langere tijd ongewijzigd blijft. Wanneer er geen of amper serieuze *change agents* actief zijn, is de kans op verandering nagenoeg nihil. Het lijkt erop dat deze factor voor de Bredase situatie van wezenlijk belang is geweest. Zo zijn er verschillende belangrijke koersbepalende beleidsnota's (zoals bijvoorbeeld de nota *Navigeren in Parkeren* (1993)) die de steun wisten te vergaren van alle fracties in de gemeenteraad. Respondent 4, een oud-wethouder, illustreert de consensuscultuur in Breda aan de hand van de sfeer die heerste rond het plan voor de Bredase haven: "Wat ik aantrof toen ik begon, was een geweldige commitment voor dit project, zowel in de raad, het college als ambtelijk. Er was een heel goede sfeer rond dit punt in de gemeenteraad, het oversteeg de tegenstelling tussen coalitie en oppositie. Er heerste echt een gevoel van: we gaan dit samen aanpakken."

Het is ook mogelijk dat er wel verschil van mening bestaat tussen partijen en/of bredere coalities over de te volgen beleidslijn, maar dat dat verschil niet al te veel betekenis heeft voor de praktijk. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als er in het politieke en maatschappelijke debat veel meer aandacht uit gaat naar andere thema's, en politieke actoren er geen belang bij hebben om op een *entrepreneurial* manier (cf. Boin & 't Hart 2000) de politieke verschillen op de spits te drijven. Een indicator daarvan is de mate waarin binnenstedelijke beleidsthema's inzet zijn, of inzet worden gemaakt, van verkiezingen. Dat lijkt in Breda amper het geval te zijn - de binnenstad als zodanig is zelden een *hot topic* in de verkiezingsstrijd. Het volgende citaat uit het interview met respondent 1, een Bredase ex-wethouder, illustreert dat:

I: *"Heb jij het gevoel dat dingen die met de binnenstad te maken hebben, zoals Achter de Lange Stallen of Via Breda, dat die echt heel erg politieke issues zijn geweest, ook heel erg inzet van verkiezingen bijvoorbeeld, of zeg je van (...) de binnenstad, dat leverde nooit zo'n enorme politiek gevoelige..."*
R: *...nee, nee, dat klopt, de binnenstad als thema is niet echt controversieel geweest."*

Consensus over doelen, een tweede factor, is een wat specifiekere vorm van de afwezigheid van politiek conflict. Wanneer er consensus bestaat over de doelen waarnaar beleid zou moeten streven, kan er nog steeds sprake zijn van politiek meningsverschil over de *manier* waarop dat zou moeten gebeuren, maar de kans op een radicale trendbreuk wordt daarmee al een stuk kleiner, omdat het hogere doel van het beleid door een groot deel van het politieke spectrum wordt gedeeld. Respondent 3, een Bredase wethouder, beschrijft deze factor in het volgende citaat:

I: *"U zei eerder in het gesprek al een keer: je ziet dat meerdere colleges achter elkaar al die koers hebben uitgevoerd. Hoe zou u dat nou kunnen verklaren, dat dat toch is gelukt, om dat zo over een periode van 15 jaar te doen? Bijvoorbeeld die Oost-Westflank, dat stond al in de plannen van de jaren '90."*
R: *Nou, de verklaring is volgens mij (...): iedereen ziet de waarde van die historische stad, voelt dat ook, beleeft dat ook. Bredanaars zijn ook gewoon trots op die stad. En je ziet eigenlijk dat in de gemeenteraad in al die tijd er ook niet zo heel veel verschil van mening is dat je dat moet koesteren, moet bewaren voor de toekomst. Dus het geeft ook een soort gezamenlijk gevoel voor die stad. Dat zit er volgens mij wel in."*
I: *Het kan natuurlijk ook zijn dat je het daar wel echt eens bent, maar dat je over de manier waarop dat dan moet gebeuren, nog wel heel erg verschilt van mening."*
R: *Dat probeer ik ook te beschrijven, dat op de hoofdlijn iedereen het wel eens is, en dat er natuurlijk in de details, waar je verschil van mening tussen ondernemers ziet: over het horecabeleid, hoeveelheid detailhandel, welke detailhandel, en over verkeersontsluiting en de bebordingen buiten en zo - dat daar dus de discussies zijn in de stad."*

Die consensus komt gewoonlijk niet uit de lucht vallen - ze is ergens op gestoeld. Een mogelijke bron van zo'n gevoel van consensus wordt beschreven door respondent 4. Hij heeft het over "een soort gedeelde urgentie" rondom de aanpak van de haven in Breda. Dat gevoel van urgentie beschrijft hij als volgt: *"het gevoel dat iedereen zag dat dit gebied echt nodig moest worden verbeterd. Zo'n gebied hoort gewoon niet in je binnenstad. Daarover was eigenlijk iedereen het wel eens."* Daarmee impliceert hij eigenlijk dat het moeilijker was geweest om de havenontwikkeling van de grond te krijgen als de problematiek er niet zo nijpend was geweest. De aanwezigheid van, in zijn woorden, "flinke verpaupering, drugs, prostitutie enzovoort" zorgde voor een groot gevoel van urgentie, met het resultaat dat politieke tegenstellingen in de gemeenteraad naar de achtergrond verdwenen.

In het lange citaat hierboven van respondent 3 wordt al verwezen naar "Bredanaars". Daarmee komen we op een volgende macro-factor: *maatschappelijk draagvlak voor een bepaalde koers*. Deze factor heeft twee aspecten. Enerzijds de simpele vaststelling dat wanneer een bepaalde beleidsmatige koers op groot draagvlak van de bevolking kan rekenen, bestuurders niet snel geneigd zullen zijn de koers te veranderen. Zelfs al vragen de omstandigheden om wijziging van het beleid, vanuit een electoraal perspectief ligt het niet voor de hand daar werk van te maken. Het tweede aspect is dat het werken aan maatschappelijk

draagvlak door sommige respondenten wordt genoemd als een bewuste strategie gericht op het bereiken van een consistente lijn, precies om de hiervoor genoemde reden: als beleid eenmaal op veel draagvlak kan rekenen, zal het minder snel ingrijpend gewijzigd worden. Respondent 3 legt uit waarom het belang is om voor een document als een structuurvisie te kunnen rekenen op maatschappelijk draagvlak: *“We hebben met meer dan 3000 mensen in de stad die visie opgelopen. Alle sociale media hebben we ook daarvoor gebruikt. Dat betekent dat het ook een stuk is dat ook heel erg gedragen is in de stad, waar ook heel veel input voor was in de stad, om niet alleen zelf als gemeente iets te verzinnen, maar gebaseerd is op wat mensen willen, of bedrijven willen, of organisaties, waar ze kansen zien, of waar energie zit. Waardoor je een veel meer gedragen stuk krijgt.”*

Meso

Een eerste factor in deze categorie is de *temporele stabiliteit van het College van B&W*, met andere woorden: de mate waarin de partijpolitieke samenstelling van het College van Burgemeester en Wethouders van een gemeente gelijk blijft in de loop der jaren, en de mate waarin de politieke functionarissen in die colleges dezelfde blijven.

Waarom is temporele stabiliteit van belang? Een eerste reden daarvoor is dat een collegeperiode van 4 jaar nogal kort is voor bepaalde aspecten van gemeentelijk beleid, met name op het vlak van ruimtelijke ontwikkeling - een beleidsveld dat gepaard gaat met veel inspraakrondes, bezwaarprocedures, periodes van aanbesteding etcetera. Zeker op dit beleidsterrein kan politieke stabiliteit er dus voor zorgen dat er daadwerkelijk iets bereikt kan worden, in plaats van dat politieke fluctuaties ervoor zorgen dat bepaalde processen keer op keer van voren af aan moeten worden doorlopen.

Meer in het algemeen kan gesteld worden dat de factor temporele stabiliteit van het College van B&W en wethouders op zijn minst op drie verschillende manieren relevant is:

1. Ten eerste zijn de veranderingen in partijpolitieke samenstelling van een college van belang voor de consistentie van de overkoepelende beleidskoers: als een college van B&W bijvoorbeeld in zijn geheel de kans krijgt na verkiezingen ongewijzigd terug te keren, dan is de kans groot dat het gevoerde beleid in zijn algemeenheid grotendeels voort zal worden gezet.
2. Ten tweede zijn veranderingen in de partijpolitieke samenstelling op de volgende manier van belang: ook al veranderen bijvoorbeeld twee van de drie coalitiepartners bij een collegewissel, de ene overgebleven partij kan toch voor continuïteit zorgen door de lijnen uit te zetten op een bepaald beleidsterrein. Het komt regelmatig voor dat het een partij lukt een bepaalde portefeuille, hoewel in verschillende collegesamenstellingen, keer op keer te claimen.
3. Ten derde zijn veranderingen in de samenstelling van een College van B&W van belang met betrekking tot de personen die de wethoudersposities in het College bekleden. Als wethouders de kans krijgen om meer dan één periode een positie met dezelfde portefeuille te bekleden, dan zal dat de consistentie van beleid over het algemeen ten goede komen - hier komen we nog op terug in het ‘micro’-deel van dit hoofdstuk.

Als we deze algemeen geformuleerde factoren vertalen naar de empirische werkelijkheid van de gemeente Breda, dan levert dat het hieronder opgenomen overzicht op (helaas zijn de wethoudersposities voor de periode 1990-1996 niet bekend). Dit overzicht maakt een paar dingen duidelijk. Aan de hand van de hierboven geformuleerde drie punten kunnen we concluderen:

1. Er is sprake van vrij veel stabiliteit in algemene zin als het gaat om de samenstelling van Colleges van B&W in Breda. Zo is het blok CDA-PvdA-D66 zeer stabiel in de periode 1990-2002 (met vanaf 1997 daarbij de VVD). Van 2002 tot 2006 neemt de VVD de plek in van D66, en blijft het blok CDA-PvdA ook overeind. Pas vanaf 2006 is er sprake van meer instabiliteit in de collegesamenstelling.
2. Als we meer naar het niveau van individuele partijen kijken, is het CDA vertegenwoordigd in *alle* colleges van B&W tussen 1990 en 2015. Dat geldt ook bijna voor de PvdA - die ontbreekt slechts in het

college van 2010 tot 2014. Ook de VVD is een machtsfactor van betekenis - tussen 1997 en 2014 ontbrak de partij slechts in één college. Daar komt nog iets belangrijks bij. Als we kijken in hoeverre partijen greep hebben gehad op een bepaald beleidsterrein, zoals hierboven al beschreven werd, is te zien dat de VVD de portefeuille ruimtelijke ordening (RO) in de periode 1997-2014 in zijn bezit had, met uitzondering van de periode 2006-2010 - 13 jaar van de 17 jaar dus. Iets vergelijkbaars zien we bij het CDA. Die partij leverde wethouders voor de andere voor dit onderzoek meest relevante portefeuille, economische zaken (EZ), van 1997 tot 2015, met uitzondering van de periode 2010-2014 - 14 van de 18 jaar van deze periode, dus. Het is in het licht van deze feiten daarom niet vreemd om te zeggen dat CDA en VVD het binnenstadsbeleid voor een groot deel van de onderzochte periode naar hun hand zetten - en dat de consistente lijn die in het beleid te herkennen is, mede hierdoor tot stand kwam.

3. Op het niveau van individuele bestuurders zien we minder stabiliteit dan op de twee vorige punten. Toch zijn er een aantal bestuurders die een vrij lange tijd zitting in het College van B&W hadden, zoals Loes van Beusekom (VVD), Joost Gielen (CDA), André Adank (CDA) en ook Alfred Arbouw (VVD) die - hetzij op verschillende portefeuilles- drie collegeperiodes vol maakte.

Colleges B&W Breda

	1990-1994	1994	1994-1996	1997-1999	1999-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2015*
CDA	X (2)	X (2)	X (2)	X (2)	X (2)	X (2)	X (2)	X (1)	X (1)
PvdA	X (2)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (1)	X (2)		X (1)
VVD				X (1)	X (2)	X (2)		X (2)	
D66	X (2)	X (2)	X (2)	X (1)	X (1)			X (1)	
GroenLinks		X (1)					X (1)	X (1)	X (1)
Breda '97				X (1)			X (1)		X (1)
SP									X (1)
Wethouder RO									
Wethouder EZ									
Burgemeester									

(tussen haken aantal wethouders per partij)

* college gevallen na één jaar

Legenda burgemeesters en wethouders

	Loes van Beusekom (VVD)		Selcuk Akinci (GroenLinks)
	Joost Gielen (CDA)		Bob Bergkamp (CDA)
	André Adank (CDA)		Ed Nijpels (VVD) - 1990-1995
	Jacques Niederer (VVD)		Chris Rutten (VVD) - 1996-2004
	Pieter van Yperen (Breda '97)		Peter van der Velden (PvdA) - 2004-2014
	Alfred Arbouw (VVD)		Paul Depla (PvdA) - sinds 2014
	Cees Meeuwis (VVD)		

Figuur 39: Samenstelling colleges van B&W Breda 1990-2015

Bij het hierboven genoemde punt 1 dringt zich wellicht nog de volgende vraag op: in hoeverre heeft de stabiliteit van machtsblokken in het college ook daadwerkelijk betekenis voor consistentie van beleid? Is daarvoor ook empirisch bewijs te vinden? Een aanwijzing hiervoor is te vinden in de college-akkoorden van de verschillende coalities die in deze periode actief zijn geweest. Hieruit blijkt dat, op zijn minst twee keer, het akkoord expliciet stelt dat het vigerende beleid overeind zal blijven. Het programmakkoord voor 1997-1999 stelt bijvoorbeeld: *“Uitgangspunt voor het beleid van de nieuwe gemeente Breda is dat de hoofdlijnen van het beleid, dat werd ingezet in de per 1 januari 1997 eindigende bestuursperiode van het bestaande Breda, zullen worden voortgezet. Rekening houdend met het voorgaande is het mogelijk de omvang van het programmakkoord beperkt te houden. Voor de nieuwe bestuursperiode zal het beleid op een*

aantal punten worden geaccentueerd en geïntensiveerd. Deze punten worden in dit programmakkoord nader geformuleerd.”

Ook in het programmakkoord voor 1999-2002 is iets vergelijkbaars te lezen: *“Met dit vastgestelde beleid beoogt dit programmakkoord niet te breken. Integendeel. Dit akkoord wil daaraan na vaststelling van de Stadsvisie verdere uitvoering geven. Maar in een aantal gevallen willen de partijen, die dit akkoord hebben ondertekend, dit beleid wel intensiveren en van nadere accenten voorzien. Dit betekent dat dit akkoord qua omvang beperkt kan blijven.”*

Als we ons blijven richten op de entiteit van het College van B&W, is een volgende factor goede samenwerking binnen het College. Het is vooral respondent 3 die daarop wijst: *“En daarom, wil je consistent beleid krijgen, is een college dat goed samenwerkt in een team, dat je ook een gezamenlijke lijn hebt, een gezamenlijke visie hebt, en een strategie hebt, is natuurlijk wel heel erg belangrijk.”* Het lijkt aannemelijk dat goede samenwerking inderdaad een voorwaarde is voor een consistente koers, zeker omdat we gezien hebben dat in de binnenstad veel beleidsterreinen elkaar raken. Zonder goede samenwerking in het College bestaat de kans dat initiatieven op die verschillende terreinen elkaar tegen gaan werken. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat als er sprake is van “een gezamenlijke visie” (R6) de kans op consistent beleid inderdaad groter is - al kan het natuurlijk ook zo zijn dat die gezamenlijke visie een breuk met het tot dan toe geldende beleid inhoudt. In zo'n geval kan goede samenwerking juist ook leiden tot een trendbreuk.

Een volgende factor is *de rol van visiedocumenten*. In het voorgaande hebben we gezien dat er op het vlak van binnenstadsbeleid in de onderzochte periode de nodige visiedocumenten zijn verschenen, zoals bijvoorbeeld de *Stadsvisie Breda 1999-2005* uit 1999, de *Structuurvisie Breda 2007-2020* uit 2007 en de *Visie binnenstad 2030* uit 2013. Het verschilt wanneer een beleidsdocument een visiedocument wordt genoemd, maar visiedocumenten worden over het algemeen gekenmerkt door het formuleren van overkoepelende, algemene ambities en het schetsen van een abstract ontwikkelingsperspectief.

De gedachte van dit soort documenten is dat ze, zoals ook al aan de jaartallen in de titels van de hierboven genoemde visies te zien is, over een langere periode richting geven aan de ontwikkelingen in een gemeente. De structuurvisie uit 2007 stelt bijvoorbeeld: *“Dit beleidskader geeft kwalitatief en kwantitatief richting en inhoud aan de verdere ontwikkeling van de stad.”* Als visiedocumenten inderdaad in deze ambitie slagen, zijn ze van groot belang met het oog op beleidsconsistentie - ze kaderen de opties voor beleidsmakers als het ware al in, en voorkomen op die manier dat er sprake is van al te hevige beleidsmatige schommelingen. De vraag is echter in hoeverre dit soort visiedocumenten in de praktijk betekenis hebben - gaat er daadwerkelijk sturing van ze uit, of zijn ze niet meer dan papieren tijgers?

Voor Breda kan met het oog op die vraag een aantal dingen worden opgemerkt. Ten eerste lijkt het erop dat visiedocumenten over het algemeen meer betekenis lijken te hebben voor ambtenaren dan voor bestuurders - ambtenaren verwijzen in interviews vaker naar de documenten, kennen de inhoud beter en geven er blijk van meer waarde te hechten aan de documenten. Het structuurplan binnenstad uit 1992 bijvoorbeeld, dat zoals inmiddels bekend een belangrijke rol in de ontwikkeling van de Bredase binnenstad heeft gespeeld, werd niet genoemd door de vier wethouders die werden gesproken voor dit onderzoek. Ambtenaren daarentegen verwezen er regelmatig naar.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat, kijkend naar de ontwikkeling van beleid op papier, visiedocumenten inderdaad een belangrijke rol lijken te spelen. Er wordt vaak aan ze gerefereerd - zo zagen we bijvoorbeeld al dat veel plannen op deelreinen van de binnenstad in de jaren '90 terugverwezen naar het Structuurplan binnenstad uit 1992, en dat in het begin van de jaren '00 de uitgangspunten van het Structuurplan binnenstad herbevestigd werden door de Bredase gemeenteraad.

De vraag is dan nog steeds welke betekenis visiedocumenten hebben voor de praktijk. Als we, ten derde, kijken naar wat respondenten daarover te zeggen hebben voor de casus van Breda, zien we dat zij onderschrijven dat visiedocumenten op bepaalde momenten inderdaad een richtinggevende functie kunnen hebben. Het volgende citaat uit het interview met respondent 1 laat zien dat een document als de Bredase structuurvisie in de praktijk de potentie blijkt te hebben om politieke verschillen te overbruggen:

“R: Er is in die tijd ook een structuurvisie gemaakt, Breda 2030, en het goeie daarvan vind ik dat er in de verschillende collegeprogramma’s, dus ook het collegeprogramma 2014 waar de VVD niet meer in zat - want Alfred Arbouw van de VVD was toen in 2010 als wethouder RO de grote stimulator daarvan - (...) de keuzes die toen in die structuurvisie zijn voorgesteld, wel zijn doorgetrokken. Dat is dus weer een voorbeeld van doorlopend beleid, ondanks dat er een heel andere coalitie zat, in 2014, is de structuurvisie wel als uitgangspunt geformuleerd.

I: Dat hebben jullie echt omarmd? (...)

R: Ja, die structuurvisie is toen met breed draagvlak vastgesteld, de enige partij die toen tegen was, was de SP, die was tegen de structuurvisie, en die zat in 2014 wel in de nieuwe coalitie, maar de SP is wel een loyale bestuurderspartij. Die heeft gezegd: ok, we zitten nu in het bestuur, er is afgesproken om het zo te doen, dan zijn wij ook loyaal en gaan we het ook zo doen, dus dan passen wij ons op dat thema aan.”

Ook respondent 3 vindt dat visiedocumenten een belangrijke rol kunnen spelen in de beleidsdynamiek rond de Bredase binnenstad. Vooral omdat visies regelmatig tegen het licht worden gehouden en zondig worden geactualiseerd, behouden ze hun relevantie, stelt hij: *“Wat we dus doen is dat we bij elk besluit dat we nemen, zeker in het ruimtelijk domein, een verwijzing maken naar de structuurvisie, zodat dat ook helderheid geeft aan de markt. We hebben ook gezegd: we hebben een integrale visie, maar je moet ook regelmatig evalueren en herijken, en dat gaan we nu dus ook doen. En doordat je in zo’n systematiek zit, betekent het ook ook dat het veel meer is dan een papieren tijger, dat het een houvast is die elke dag gebruikt wordt, en niet zomaar in de la ligt.”*

Visiedocumenten lijken dus zeker een rol te vervullen in het streven naar consistent beleid. Een nuance is echter op zijn plek. Dat visiedocumenten per definitie een belangrijke bijdrage aan consistent beleid leveren, is niet waar. Sommige respondenten zijn kritisch over de waarde van visiedocumenten. Zij wijzen erop dat er in de praktijk altijd wel andere, meer urgente of politiek beladen zaken zijn die leidend zijn. Ook stellen ze dat visiedocumenten voornamelijk veilige compromisteksten, waarin zelden fundamentele keuzes worden gemaakt. Het is moeilijk om te bepalen in hoeverre visiedocumenten daadwerkelijk een proces in gang zetten van het maken van keuzes en het richting geven aan toekomstige ontwikkelingen. Het zal dus van geval tot geval verschillen in hoeverre een visiedocument erin slaagt een bijdrage te leveren aan consistentie van beleid. Maar in potentie is dat dus wel mogelijk, zoals we bijvoorbeeld zien in het geval van het structuurplan binnenstad van Breda.

Een volgende factor die enigszins in lijn is met de rol die visiedocumenten spelen, is de betekenis van zogenaamde MJB's - meerjarenbegrotingen. Die factor noemen we hier *de stabiliserende werking van MJB's*. Dit is een factor die niet naar voren kwam in de interviews, en daarom wellicht voor Breda een minder grote rol speelt. Toch is het evident dat deze manier van budgetteren, die anno 2017 voor veel gemeenten, waaronder Breda, staande praktijk is, een beperkende werking heeft op de keuzevrijheid van bestuurders. Voor een periode van vier jaar worden uitgaven op hoofdlijnen vastgesteld - waarna het dus tot het vaststellen van de volgende MJPB moeilijk is om budget vrij te maken voor ingrijpende koerswijzigingen.

In de bespreking van de betekenis van visiedocumenten hierboven werd al opgemerkt dat er een verschil bestaat in de mate waarin visiedocumenten betekenis hebben voor enerzijds ambtenaren en anderzijds politieke gezagsdragers. Daarmee begeven we ons langzaam op het gebied van politiek-ambtelijke

dynamiek. Een factor die van belang is op dit gebied, is *de rol van het ambtelijk apparaat* met het oog op consistent beleid. Traditioneel gezien kunnen ambtenaren als de 'hoeders' van consistent beleid worden beschouwd. Terwijl politieke gezagsdragers komen en gaan, zijn er ambtenaren die zich soms wel decennialang bezighouden met het zelfde beleidsterrein. Zoals respondent 5 een bekend gezegde parafraseert: *"Bloemen verwelken, wethouders vergaan, maar de ambtenarij zal altijd blijven bestaan"*. Los van die algemene vaststelling, zien we verschillende vormen van dynamiek tussen ambtenarij en politiek.

Een eerste vorm van dynamiek zouden we *ambtelijk primaat* kunnen noemen. Op sommige vlakken van het Bredase binnenstadsbeleid lijkt het er op dat de ambtenarij de koers uitzet - ambtelijk primaat, dus. Respondent 8 geeft aan dat, wanneer de wethouder van ruimtelijke ordening van Breda vraagt om een ruimtelijke visie op de binnenstad, hij die vraag niet vooraf inkadert. Het is de ambtenarij die de lijnen uitzet en komt met een visie - in plaats van dat een wethouder vraagt om een visie die voldoet aan de ideeën die hij heeft over de binnenstad. Uiteraard is dit afhankelijk van de wethouder in kwestie, en kan het zo zijn dat andere wethouders minder ruimte laten aan hun ambtenaren. Een andere oud-wethouder (respondent 2) zegt bijvoorbeeld: *"Ik vond het zelf belangrijk om dingen te verzinnen, om met eigen ideeën te komen."* Dat laat echter onverlet dat deze factor in potentie een stabiliserende werking op de ontwikkeling van beleid heeft.

Een tweede manier waarop de ambtenarij consistent beleid kan bevorderen, is door te dienen als 'buffer' tussen politiek en het beleidsveld. Respondent 2 beschrijft die dempende werking als volgt: *"De stad heeft niks aan mensen die op de winkel passen. Vind ik. En daarom ben ik ook wel blij met de huidige burgemeester. Hij neemt een enorm risico, maar hij trekt eraan. En als de ambtelijke organisatie daar verstandig mee omgaat - dus niet van: we zijn overal tegen, en ook niet bij ieder idee: holadiejee, daar gaan we meteen mee aan de gang - dan wordt het gedempt onderdeel van het systeem."*

Een derde vorm van dynamiek heeft betrekking op een van de belangrijkste momenten in het politiek-bestuurlijke systeem: namelijk het moment van de wisseling van colleges. Bij de vorming van een nieuw college, en de daaropvolgende overdracht van het oude college naar het nieuwe, speelt het ambtelijk apparaat een belangrijke rol. Als de ambtenarij erin slaagt die transitie soepel te laten verlopen, dan nemen de kansen toe dat de geldende beleidsmatige koers wordt voortgezet in het nieuwe college. Respondent 3 vertelt welke rol de ambtenarij speelde bij de laatste collegeformatie in Breda: *"Dat betekent dat we ons op verschillende onderwerpen hebben laten bijpraten door de ambtelijke organisatie en de kennis die er is, op thema's die de partijen belangrijk vonden, van 'daar willen we een volgende stap op zetten en daar hebben we ideeën bij', en die werden getoetst aan de ambtelijke organisatie - van waar staan we precies, hoe ziet het eruit, hoeveel kost dat, waardoor je uiteindelijk een stuk krijgt dat gewoon realistisch is en dat je gewoon kan uitvoeren."*

Een vierde en laatste vorm van politiek-ambtelijke dynamiek, die specifiek voor de Bredase binnenstad van belang is geweest, is de rol die het zogenaamde 'Bureau binnenstad' heeft gespeeld in de negentiger jaren. Op die manier was er, volgens respondent 5, sprake van een *"ambtelijk centraal focuspunt op de binnenstad, [een] coördinator, erkend door het bestuur"*. Voor dat bureau waren ambtenaren van verschillende disciplines actief, en ook op politiek niveau was er een stuurgroep binnenstad, waarin verschillende wethouders en het ambtelijk hoofd van bureau binnenstad samen kwamen. Volgens respondent 5 zorgde de bundeling van ambtelijke krachten in dit gremium voor de consistente uitvoering van het in 1992 vastgestelde Structuurplan binnenstad.

Een volgende factor op het mesoniveau is het *gericht sturen op consistentie*. Dat het gericht sturen op consistentie leidt tot consistentie lijkt wellicht een tautologie, maar het is allesbehalve vanzelfsprekend dat beleidsmakers bewust en expliciet werken aan consistentie. Dat zagen we al in hoofdstuk 8, toen in werd gegaan op het belang dat aan consistentie van beleid wordt gehecht - consistentie als zodanig is niet voor iedereen altijd even nastrevenswaardig. Bestuurders hebben te maken met een zeer uiteenlopende set aan

eisen, verwachtingen en ambities. De behoefte aan consistentie die door bijvoorbeeld maatschappelijke partijen wordt gevoeld is er daar maar één van. Toch zijn sommigen ervan overtuigd dat het de moeite waard is om te sturen op consistentie. Dat dat zo is, is dus het vermelden waard. Respondent 3 bijvoorbeeld geeft aan het als wethouder erg belangrijk te vinden om te werken aan richtinggevende documenten zoals een structuurvisie. En respondent 8, een ambtenaar, spreekt het beeld tegen dat politici alleen maar geïnteresseerd zouden zijn in de korte termijn - volgens hem zijn er ook bestuurders die wel degelijk bezig zijn met het werken aan de lange termijn: *“Niet elke bestuurder heeft een sterk langetermijnperspectief, maar in Breda zitten altijd wel bestuurders in het college met een langetermijnperspectief, en die uiten dat geluid, die vragen dat. Er zijn er altijd wel een paar tussen die over hun eigen periode heen kijken, dus er is altijd ruimte voor dat gesprek. Maar natuurlijk hebben ze ook allemaal kortetermijndoelen, ja, die zijn er ook. (...) Maar er zitten ook altijd collegeleden tussen die een langetermijnperspectief hebben en die daar vragen over stellen.”*

De laatste factor op mesoniveau noemen we het *creëren van een institutie*, in de zin van Patashnik (2008), die het heeft over *institutional assembly*, het ‘assembleren’ van een institutie. Volgens Patashnik is dat een van de meest krachtige strategieën die beleidsmakers kunnen volgen wanneer ze erop uit zien een beleidshervorming weerbaar te maken tegen de tand des tijds. Met andere woorden: dit is een strategie die poogt te voorkomen dat een beleidswijziging teruggedraaid wordt door toekomstige beleidsmakers. Ook op het vlak van binnenstadsbeleid is het mogelijk dit soort ingrepen te doen die een nieuwe institutie in het leven roepen. Die institutie neemt dan op een bepaalde manier ten dele het eigenaarschap van een beleidsveld op zich, en trekt zo de koersbepaling in dat beleidsveld enigszins weg uit de wankelende armen van de politiek. Een voorbeeld van het creëren van zo’n institutie is de oprichting van het ondernemersfonds in Breda. Die vertegenwoordigt het grotere belang van de binnenstad, omdat vertegenwoordigers uit alle verschillende bloedgroepen (retail, horeca, gemeente etc.), daarin hun plek hebben. Wanneer het fonds erin slaagt echt uit te groeien tot een *institutie*, zal het de Bredase politiek kunnen helpen de voor de binnenstad uitgestippelde koers vast te houden.

Micro

Op het microniveau is er ten slotte nog één factor die consistentie bevordert. Die noemen we *vasthoudendheid van de individuele bestuurder*. Zoals we al eerder zagen kan het met het oog op consistentie veel uitmaken of een bestuurder van de kiezer de kans krijgt meer dan één periode dezelfde portefeuille te beheren. Toch is het allesbehalve vanzelfsprekend dat een bestuurder die langer aanblijft erin slaagt een heldere koers te varen. Sommige wethouders lukt het echter wel zeer vasthoudend een bepaalde koers te volgen, en daarmee ook zichtbare resultaten te boeken. In Breda valt in dat verband vooral de naam van Loes van Beusekom van de VVD, die van 1997 tot 2002 wethouder R.O. was in Breda, tot haar onverwachte overlijden aan toe. Respondent 4 noemt haar “de verpersoonlijking van de revitalisering” van de Westflank, en respondent 2 zegt over de rol van Van Beusekom in de uitvoering van het Structuurplan Binnenstad: *“En dat is ook een verdienste geweest van wethouder Van Beusekom - zij was van de ruimtelijke inpassing - om daar hard aan vast te houden. Zij heeft bij wijze van spreken zelf bedacht hoe dat zou moeten, en heeft er gelukkig lang gezeten om dat in de planmatigheid in te bouwen”*.

Factoren die inconsistentie bevorderen

Ook de tweede categorie van factoren, de factoren die inconsistentie van beleid in de hand lijken te werken, zal worden behandeld via de indeling in drie niveaus die hierboven werd gehanteerd. We beginnen met het macro-niveau.

Macro

Politiek conflict is de eerste factor die inconsistentie van beleid tot gevolg lijkt te hebben. Die factor staat ook centraal in de theoretische verwachtingen van dit onderzoek, dus verrassend is dit niet. We zagen hierboven dat er in Breda gedurende delen van de onderzochte periode, en op bepaalde deelterreinen van het binnenstadsbeleid, sprake leek te zijn van een consensuscultuur. Dat betekent echter niet dat er op geen enkel terrein sprake is van politieke tegenstellingen. Zo is er volgens respondent 3 de nodige politieke discussie over de vraag in hoeverre ondernemers vrij moeten worden gelaten als het gaat over de invulling van de buitenruimte met reclames, uithangborden etc.

Respondent 3 stelt daarnaast dat de mate van autovriendelijkheid van Breda op dit moment het meest beladen politieke thema voor de binnenstad is: *“Maar dé discussie gaat over het autoverkeer, in hoeverre (...) ga je dat frustreren, en tot waar kunnen auto's dan komen, en hoe zorg je er nou voor dat je parkeergarages bereikbaar blijven - want dat is voor een deel ook verdien capaciteit van de stad, die dingen staan er nou eenmaal en het kost ons een hoop geld als ze leegstaan.”* Dat parkeerbeleid een thema is waarop de meningen flink uit elkaar lopen, maakt respondent 1 duidelijk: *“De coalitie van de CDA-PvdA-SP-GroenLinks is gevallen uiteindelijk op de discussie over het museum. Er zaten twee dingen die echt zeer deden: een discussie over de huisvesting van arbeidsmigranten (...) en de discussie over wel of niet iets doen aan de parkeertarieven. Daar waren de meningen binnen de coalitiepartijen volstrekt anders over. Dat heeft ertoe geleid: laten we er eens een onderzoek naar laten doen, anders is het zo welles-nietes allemaal. Maar dat was dus een stevig discussiepunt, vooral tussen partijen.”*

Dat autovriendelijkheid en parkeerbeleid de meest beladen politieke thema's rond de binnenstad in Breda zijn, mag evenmin een verrassing heten. In de voorgaande hoofdstukken zagen we al dat de grootste beleidsmatige omwenteling met betrekking tot de binnenstad de transitie van een 'sturend' naar een 'volgend' parkeerbeleid is geweest. Ook zagen we dat op dit terrein meer dan op andere terreinen sprake was van ad hoc politieke ingrepen, zoals het invoeren van 'het eerste kwartier gratis parkeren' in 2015.

In het algemeen kan daarnaast opgemerkt worden dat het erop lijkt dat politieke twist zich in Breda zich vooral richt op concrete projecten en minder op de overkoepelende beleidsrichting. Dat heeft er ongetwijfeld mee te maken dat het electoraal gezien makkelijker 'scoren' is op het vlak van concrete projecten, die bij veel meer burgers bekend zijn dan abstracte beleidsmatige grootheden. Het heeft echter ook te maken met het gegeven dat gevolgen van bepaalde beleidsmatige keuzes vaak pas voelbaar worden als het gaat om de concrete projecten waarin die keuzes zich doorvertalen. Pas dan komen belanghebbenden, zoals omwonenden, in beweging en komt er een politiek spel op gang. Een voorbeeld daarvan is de al eerder aangehaalde discussie rondom de bushalte op de Karnemelkstraat in de Bredase binnenstad. Over abstracte doelen zoals de bereikbaarheid van de binnenstad, en het ontwikkelen van een aantrekkelijk voetgangersgebied voor winkelend publiek, bestaat in Breda een zekere consensus. Op een concrete, tastbare plek als deze, komen die abstracte doelen echter met elkaar in botsing en ontstaat er dan toch een politieke discussie. Respondent 6 zegt daarover: *“Je kan dat op twee manieren doen: je kan die bus handhaven op die plek, want je hebt wel die bus in het midden van het centrum nodig, maar je kan hem op een heel andere manier in die openbare ruimte inpassen. Je kan hem bijvoorbeeld door het voetgangersgebied laten gaan, dat zie je in het buitenland wel eens. (...) Dan rijdt ie maar even stapvoets. Hij is te gast. Óf je kan zeggen: ik haal hem eruit. Dat is het meest makkelijk. Maar weet dat je dan fundamenteel bezig bent aan het systeem van OV in deze stad.”* Dat het dan gaat om een fundamentele wijziging benadrukt respondent 6 later nogmaals: *“Het is een mega-opgave. Daar heb je met elkaar ook de discussie te voeren: we gaan het OV-systeem op zijn kop gooien. Want je kan die halte er echt niet uit gooien, dan gooi je voor een hele grote categorie de bereikbaarheid van die binnenstad echt op z'n gat.”*

Met andere woorden: de discussie over de bushalte fungeert hier dus als een soort brandpunt voor een grotere keuze. Als de bushalte verdwijnt, is er sprake van een “fundamentele” systeemwijziging. Dat maakt

duidelijk dat politiek conflict over concrete projecten, schijnbare detailinvullingen, op termijn toch kan leiden tot een geleidelijke maar daarom niet minder fundamentele koerswijziging.

Een volgende factor op het macro-vlak is het *bestaan van maatschappelijke weerstand tegen een gekozen beleidslijn*. Die kan ervoor zorgen dat er van die lijn wordt afgeweken. Het meest duidelijke voorbeeld daarvan in Breda is de weerstand die er vanuit ondernemers in de binnenstad bestond tegen ontwikkeling van Achter de Lange Stallen (respondent 2 vertelde daar hiervoor al over). In dit geval gaat het dus niet om een beleidslijn die wordt gewijzigd doordat er een andere beleidslijn voor in de plaats komt, maar is het zo dat het feit dat Achter de Lange Stallen er niet komt (mede vanwege de maatschappelijke weerstand ertegen) kan worden gezien als het de facto niet tot verwezenlijking komen van een in het beleid geformuleerde ambitie. Dit voorbeeld maakt daarmee dus duidelijk dat maatschappelijke weerstand een bron van inconsistentie kan zijn.

De afhankelijkheid van externe ontwikkelingen is de factor die tot inconsistentie kan leiden die in interviews het meest genoemd wordt. Eerder werd in dat kader al het vertrek van de Bijenkorf uit Breda genoemd. Respondent 3 zegt daarover: *“Dus we hebben ook gewoon veel last gehad van faillissementen. Van grote partijen, dat ging om grote bedragen, dat heeft heel veel pijn gedaan. Waren die partijen niet omgevallen, dan waren er een paar ontwikkelingen in de stad wel doorgegaan. (...) Met de top van de Bijenkorf [hadden we] al overeenstemming dat zij in het oude KPN-gebouw zouden komen, een groter pand, wat heel goed voor de stad zou zijn geweest. (...) Maar omdat de Bijenkorf werd overgenomen door een Canadese partij, die een hele andere strategie heeft ingevoerd, namelijk alleen maar high-end en alleen maar in een aantal steden in Nederland, is dat hier dus niet gelukt.”* Onverwachte ontwikkelingen, die buiten de invloedssfeer van lokale politiek en bestuur liggen, kunnen ervoor zorgen dat voorgenomen plannen moeten worden afgezworen, dat een uitgestippelde koers moet worden verlaten of dat bestaand beleid noodgedwongen moet worden gewijzigd.

Een factor die daar nauw mee samenhangt is die van *financiële instabiliteit*. Bestuurders hebben deels invloed op de budgettaire mogelijkheden van een gemeente, maar ten dele is de gemeentelijke financiële situatie ook afhankelijk van de algehele conjunctuur. In de onderzochte periode zijn er een aantal momenten geweest waarop bezuinigd moest worden. Op de vraag of de noodzaak tot bezuinigen bestuurders er op momenten toe dwingt een ingeslagen koers te verlaten, antwoordt respondent 3: *“Ja, natuurlijk. Ja, er zijn gewoon plannen die gewoon geschrapt worden, die niet doorgaan. Dingen die je eigenlijk als ambitie zou hebben maar waarvoor gewoon geen geld is.”*

I: *Ook voor de ruimtelijke ontwikkeling?*

R: *Ja, maar dat geldt ook voor bijvoorbeeld bezuinigen op handhaving, en toezicht. Je moet op alles bezuinigen.”*

Dat wordt onderschreven door respondent 8:

“R: Wat er ook is gebeurd, door de crisis is er bezuinigd binnen de gemeente, onder andere op handhaving. En als er minder handhaving is, dan zijn er mensen die meer vrijheid nemen.

I: *Handhaving op het gebied van?*

R: *Reclamevoering, terrassen, banieren, noem maar op. De sandwichborden buiten zetten, verzin het allemaal maar.*

I: *En dat was eigenlijk heel erg ingeperkt?*

R: *Dat was heel mooi, tot begin 2000 was het best wel strak geregisseerd in de binnenstad, had je een rustig straatbeeld, en nu zie je dat ondernemers op zoek zijn naar wat eigenlijk de nieuwe grenzen zijn als er minder gehandhaafd wordt.”*

Het bestaan van de noodzaak tot bezuinigen hoeft overigens niet per definitie tot inconsistentie te leiden, om twee redenen. Ten eerste kan het zo zijn dat bestuurders vanwege financiële krapte niet de middelen

hebben allerlei proefballonnetjes op te laten, en daarom maar vasthouden aan de bestaande koers. Daarnaast is het mogelijk dat geldgebrek weliswaar leidt tot het niet uitvoeren van plannen, maar dat dat niet betekent dat die plannen geheel overboord gaan. Respondent 5 zegt bijvoorbeeld over de financiële krapte die ontstond na 2008: *“We hadden zelf ook gewoon veel minder investeringsmiddelen om in het publieke domein te stoppen, om die Oost-Westflankplannen verder af te maken.”* De ambities rond de Oost-Westflank werden echter niet losgelaten - ze werden alleen naar achter geschoven in de tijd.

Een volgende macro-factor is de *botsing van verschillende tijdshorizons*, oftewel de spanning tussen lange en korte termijn. Die kan zorgen voor inconsistent beleid. Beleidsmakers ervaren een spanning tussen langetermijngericht beleid en de actuele problematiek in binnensteden. Een voorbeeld: een gemeente probeert een toekomstgerichte consistente koers te varen, en in te zetten op de opkomende deeleconomie door geen nieuwe parkeergarages te bouwen maar te investeren in faciliteiten voor autodelen. Tegelijkertijd ervaren ondernemers in bepaalde delen van de binnenstad echter op dit moment een gebrek aan parkeerplaatsen. Moet de gemeente dan nu een garage bouwen, terwijl de overtuiging bestaat dat die over tien jaar niet meer nodig is? In meer algemene bewoordingen: als beleidsmakers inzetten op een toekomstgerichte koers, worden ze regelmatig door belanghebbenden gedwongen om aandacht te hebben voor actuele problematiek die van een andere aard is en op gespannen voet staat met de ingeslagen richting voor de toekomst. Dat kan, maar hóeft wederom niet, ervoor zorgen dat bestuurders zwichten voor de druk die uitgaat van actuele problematiek en afwijken van de op de toekomst gerichte beleidslijn - inconsistent beleid, met andere woorden.

Daarmee zijn we aangekomen bij de laatste macro-factor, namelijk *bestuurlijke aandacht als schaars goed*. Uit de interviews komt regelmatig naar voren dat politieke en bestuurlijke aandacht een schaars goed is, waarvoor strijd moet worden geleverd, zoals March & Olsen (1976) al stelden. In die strijd, zo blijkt uit de data, is *zichtbaarheid* een belangrijke factor. Met betrekking tot deze factor zijn de volgende twee punten van belang.

Eerst en vooral blijkt: voor het volgen van een consistente koers is het vasthouden van bestuurlijke aandacht voor een thema onontbeerlijk. Resultaten komen niet vanzelf tot stand - daarvoor is aanhoudend politiek en bestuurlijk commitment nodig. Meermaals geven respondenten aan dat de bestuurlijke aandacht voor de binnenstad, of een deelterrein daarvan, verslapt na een periode waarin er veel aandacht naar de binnenstad ging en dat dat het bereiken van beleidsdoelen in de weg stond. Respondent 5 geeft daar een voorbeeld van: *“Voor mijn gevoel is er een omslagpunt te zien rond het jaar 2000. Vanaf toen is heel veel van de publieke aandacht, en ook van de aandacht van bestuurders, verschoven naar de ontwikkeling van het nieuwe station. Overigens hangen daar ook allerlei doelstellingen die met de binnenstad te maken hebben mee samen, zoals de verbinding van noord en zuid van Breda. Maar toch denk ik dat je zeker kunt zeggen dat vanaf toen het gevoel was: ‘die binnenstad, die loopt wel, we kunnen onze aandacht nu richten op het station’.”*

Respondent 9 beschrijft waarom het een probleem is wanneer die aandacht verslapt:

R: *Dus het is heel simpel: investeer in verblijfskwaliteit. En als historische stad heb je wel tien streepjes voor, want dat is altijd lekker voor consumenten en bezoekers. Wees daar hartstikke zuinig op.*

I: *Dat is niks nieuws toch, eigenlijk?*

R: *Nee, maar in al zijn simpelheid vraagt het wel verschrikkelijk veel gecoördineerde aandacht.*

I: *Om het ook voor elkaar te krijgen?*

R: *Om het voor elkaar te krijgen, en het op peil te houden, en als het dan op peil is dat je dan niet denkt van: nou zijn we er wel.”*

Uit dit interviewcitaat blijkt duidelijk dat, hoewel de respondent de geldende Bredase beleidslijn beschrijft, het allesbehalve vanzelfsprekend is om voor elkaar te krijgen dat die lijn met bestuurlijke toewijding gevolgd

wordt. De uitdaging waarmee hij geconfronteerd wordt, is dus het vasthouden van een gevoel van urgentie dat zaken in de binnenstad aangepakt moeten worden. Respondent 9 maakt duidelijk dat er sprake kan zijn van politieke strijd om dat gevoel van urgentie - of dat gevoel er wel of niet is, is geen objectief gegeven: *“Dus die sense of urgency, die is weg! Compleet weg! En erger nog, die sense of urgency, die zou er best wel mogen zijn, die wordt onder het kleed geschoffeld. (...) Wij hebben data, cijfers, metingen, waarin we zien dat de economie van de binnenstad daar navenant minder van profiteert dan vergelijkbare steden. We doen het nog steeds niet goed. (...) Weet je, die data zijn wel bekend, we zien ze jaarlijks achteruit gaan, maar ieder jaar wordt er een nieuwe truc gevonden: dan heet het nulmeting, of ‘nu zijn we begonnen met het ondernemersfonds, dus we hebben nu een verse start’, om maar vooral niet die dalende trend te zien. Ik denk: als je die dalende trend nou eens met elkaar zou benoemen, dan heb je misschien weer iets (...)”*

Ten tweede blijkt uit de interviews dat zichtbaarheid van problematiek in grote mate kan helpen bij het genereren en vasthouden van deze bestuurlijke aandacht, en dat het niet eenvoudig is die aandacht vast te houden als die *zichtbaarheid* er niet is. Voor het hierboven beschreven gevoel van urgentie kan het bij uitstek helpen als bepaalde problematiek *zichtbaar* is. Respondent 9 zegt daarover: *“Toen de problematiek in de jaren 80-90 heel evident was, heel zichtbaar - letterlijk stortten er dingen in - toen is er ook heel slim gedacht: we moeten ook zorgen dat we ook zichtbaar worden als stad, het product binnenstad. Ik weet niet of ze het zo noemden toen, maar die vraag is toen wel nadrukkelijk aan de orde geweest toen. (...) Wij doen nu al een aantal jaar verwoede pogingen om te zorgen dat die samenhang der dingen toch wel degelijk er weer bij komt. Maar de vanzelfsprekendheid om dat op die manier bestuurlijk op de agenda te krijgen, die is er niet.”*

Meso

De eerste factor op mesoniveau heeft te maken met *instabiliteit op het vlak van het College van B&W*, namelijk de wisseling van die colleges, en de wisseling van de wethouders in die colleges. Die zijn in potentie een bron van beleidsinconsistentie. Daarvoor is het echter wel nodig dat een aantal factoren bij elkaar komen. Het enkele feit van het aantreden van een nieuw College van B&W leidt allesbehalve vanzelfsprekend tot inconsistent beleid. De kansen daarop worden al groter als er tegelijkertijd sprake is van *politiek conflict*, al helemaal als er bepaalde thema's expliciet inzet waren van de verkiezingsstrijd. Dat een nieuw College van B&W niet per se hoeft te leiden tot beleidsinconsistentie zagen we hiervoor al, toen het programakoord voor 1997-1999 werd geciteerd, dat stelt dat het *“Uitgangspunt voor het beleid (...) is dat de hoofdlijnen van het beleid (...) zullen worden voortgezet.”*

Het hangt er dus maar net vanaf tegen welke achtergrond een collegewisseling plaatsvindt, en hoe verschillend dat college is van het vorige. Respondent 1 maakt duidelijk dat de ene collegewissel de andere niet is: *“In het huidige college zou het sterker kunnen zijn dat dingen uit het vorige college niet zijn doorgezet, omdat de komst van dat college anders was, dat was veel conflictueuzer. In 2014 is de samenstelling wel heel anders geworden, maar in z'n voorbereiding en zijn aanpak liep het eigenlijk wel allemaal door. In 2015 heeft men een heel andere start gemaakt.”* Het voert te ver hier in te gaan op de details van deze college-onderhandelingen, maar het punt is duidelijk: de ene keer kwam een College in betrekkelijke harmonie tot stand, de andere keer ging het gepaard met het nodige gekonkel. Die omstandigheden kunnen zeker van invloed zijn op de mate waarin beleid gecontinueerd wordt door het nieuwe College.

Als we kijken naar de grootste beleidsmatige omslag die in deze scriptie werd beschreven, namelijk de omslag van het 'sturende' naar het 'volgende' parkeerbeleid in Breda, dan is het opvallend dat die plaatsvindt bij een (nagenoeg) gelijk blijvend college: het college van CDA, PvdA, VVD en D66 ging bijna geheel verder na de verkiezingen van 2002 - enkel D66 keerde niet terug in het nieuwe college. Verder was er ook geen sprake van significante verschuivingen in zetelaantallen in de nieuwe gemeenteraad. We weten echter ook uit de beleidsliteratuur dat beleidsverandering vaak een lange incubatietijd kent: waarschijnlijk

was het college al langer van zins om het uit 1993 stammende parkeerbeleid te veranderen. De interviews hebben op deze kwestie helaas geen nader licht kunnen doen schijnen.

De volgende factor op het meso-niveau, die ook weer betrekking heeft op het College van B&W, is de factor *onenigheid in het College*, de pendant van de in het vorige gedeelte genoemde factor *goede samenwerking in het College*. Respondent 3 verwijst in dit kader naar het college van 2002-2006, dat volgens hem een "vechtcollege" was, "waarin iedereen heel erg met zijn eigen portefeuille bezig was en er geen gezamenlijke agenda was". Respondent 3 was zelf wethouder in dit college - zijn uitspraak komt dus niet voort uit oppositionele kritiek op een College waarin zijn partij niet vertegenwoordigd was. In dit College kwam er volgens hem geen gezamenlijke koers tot stand, wat de consistentie van beleid niet ten goede kwam. Zoals hiervoor al eerder werd geconstateerd: zeker met het oog op de complexiteit van de binnenstad, waarin vele beleidsterreinen elkaar raken, is goede afstemming tussen verschillende beleidsp portefeuilles van belang met het oog op consistentie van beleid.

Een derde meso-factor noemen we *gebrek aan visie/koers*. Dit is de tegenhanger van de in de vorige paragraaf genoemde factor die de rol van visiedocumenten beschreef. Het lijkt wellicht een open deur om te stellen dat een gebrek aan visie aan de kant van bestuurders ervoor zorgt dat beleid 'zwabbert', maar het is belangrijk om hier aandacht te besteden aan een van de mechanismen die daarvoor kan zorgen. Dat mechanisme wordt door respondent 2 als volgt beschreven: "*De ene keer roept de wethouder parkeren dit, en vervolgens komt iedereen in opstand, en dan zegt hij: oh nee, we doen het maar zo. Ja, dat heeft niks met besturen te maken. Als je bij weerstand iets anders beslist. Ik heb weleens tegen [naam wethouder] gezegd: dan heb je geen bestuurders nodig. Dan moet je het gewoon de ambtenaren laten uitleggen, en als de mensen wat anders willen, dan doe je wat anders.*"

Dit mechanisme kan als volgt worden samengevat: als een college of verantwoordelijk wethouder in onvoldoende mate een koers uitstippelt op een bepaald terrein, dan wordt die koers als het ware vloeibaar, en zullen allerlei politieke actoren hun best doen die koers in hun voordeel om te buigen. Met andere woorden: de ontvankelijkheid voor lobby en andere politieke beïnvloeding groeit wanneer het gemeentelijke bestuur er niet in slaagt duidelijke beleidsmatige lijnen uit te zetten. Inconsistent beleid kan daarvan het gevolg zijn. Dat het Bredase bestuur ontvankelijk is voor dit soort gelobby, wordt duidelijk uit het volgende citaat van een ondernemersvertegenwoordiger (respondent 11): "*Ik vind wel, met dat eerder gratis parkeren, dat dat gewoon een beetje is geweest: wie de grootste mond heeft, die komt het verst. En dat vind ik niet netjes. Dat is echt politiek geregeld, de politiek heeft dat doorgedruwd omdat ondernemers een bepaalde politieke partij hebben benaderd.*"

De volgende factor op dit niveau noemen we *ambtelijke concurrentie*. Dit is de tegenhanger van de stabiliserende rol van het ambtelijk apparaat die in de vorige paragraaf werd uitgewerkt. Het punt van deze factor is dat het belangrijk is om het gemeentelijke ambtelijk apparaat niet als een homogene entiteit te zien, maar aandacht te hebben voor vormen van ambtelijke concurrentie, die impact kunnen hebben op de koersvastheid van het gemeentelijk beleid. Respondent 5 beschrijft in dit kader een ontwikkeling die zich in Breda voordeed rond het jaar 2007: "*Die ontwikkeldienst die ging maar door, die maakte maar, die kreeg heel veel middelen om het voor elkaar te krijgen. Je kunt zeggen dat de beheersector hier binnen de stad, en de sociale sector, zeiden: het wordt tijd dat wij eens wat meer in de melk te brokkelen krijgen. Toen is er dus een directieraad ontstaan waarbij afgesproken is meer balans te brengen tussen sociaal, beheer, en ontwikkelen, althans dat was het optimistische uitgangspunt. Daarmee zijn dus een heleboel dingen die eigenlijk best heel goed gingen, en die rode draad van ontwikkeling vasthielden, die zijn toen eigenlijk afgebroken.*"

Een laatste factor is het *belang van implementatie/handhaving*. Zonder daarmee de hele wetenschappelijke discussie over beleidsimplementatie bij dit onderzoek te willen betrekken, is het hier wel van belang kort aan te stippen dat beleid op papier in sommige gevallen consistent kan zijn, maar toch in de praktijk tot

'gezwabber' kan leiden. De oorzaak daarvan is in zo'n geval gebrekkige implementatie of achterblijvende handhaving.

Het volgende voorbeeld ondersteunt die stelling. In 1995 verscheen in Breda de *Beleidsnota regelgeving binnenstad*, die strengere regels stelde op het vlak van onder meer buitenreclame, uitstallingen en terrassen, met als doel het verbeteren van het straatgezicht, dat in de jaren daarvoor 'verrommeld' was. Na 1995 veranderden deze regels niet meer wezenlijk. Daarom is er geen aandacht aan dit thema besteed bij de beschrijving van de historische ontwikkeling van het Bredase binnenstadsbeleid. Maar betekent dat dat er in de praktijk ook sprake is van consistent beleid? Daarover kan gediscussieerd worden. Op papier is het beleid niet of nauwelijks gewijzigd. Maar dat hoeft niet te betekenen dat er in de praktijk geen sprake is van verandering. In het geval van de regelgeving met betrekking tot de Bredase binnenstad bijvoorbeeld, lijkt deze dynamiek zeker van belang, als we respondent 5 mogen geloven: *"We hebben ook afspraken gemaakt over reclame-uitingen in de binnenstad, om te werken aan stijlvolle gevels. Alle winkels mochten 1 klein uithangbord hebben van vooraf vastgestelde afmetingen. Dat zorgde voor een verzorgd en aantrekkelijk gezicht. In mijn optiek is deze hele aanpak zeer consistent uitgevoerd gedurende een behoorlijk lange periode. Maar op een gegeven kwam er inconsistentie. Die kwam met de slappe knieën-wethouders, die hun oren laten hangen naar sommige ondernemers. Op die manier wordt onze binnenstad net Zoetermeer."*

Ook respondent 9 wijst in dit verband op het belang van handhaving:

"R: [Ik ken voorbeelden van] horeca-ondernemers met een groot frame tegen de historische wand van 'shotjes 1 euro', dat soort werk weet je wel.

I: Maar dat is op zich, althans uit die paar documenten die ik heb gezien, gewoon beleid dat dat niet de bedoeling is, toch?

R: Het is beleid... die voorbeelden die we nu noemen die zijn eigenlijk nog relatief simpel te handhaven. En daar begint dan toch wel een bestuurlijk dingetje te spelen, dat dat geen populaire sport is (...) Er zijn casussen bekend (...) waarin handhavers dingen hebben gehandhaafd, de betreffende ondernemer aanklopt bij de wethouder en zegt van: nou, ik zie het probleem niet.

I: En de wethouder zegt dan: nou, ik ook niet?

R: Precies. En daar sta je. Dan sta je echt met je broek op de enkels."

Congruence analysis - Terugkoppeling naar theoretische verwachtingen

Deze studie heeft het karakter van een zogenaamde *congruence analysis* (Blatter & Haverland 2012). In de voorgaande paragrafen zijn de factoren die consistentie van beleid bevorderen dan wel in de weg staan, uitgebreid beschreven. In het methodendeel (hoofdstuk 6) is beschreven hoe deze methode toegepast is binnen dit onderzoek. Een korte samenvatting daarvan: we eindigden ons theoretische hoofdstuk 5 met een uitgebreide set verwachtingen. Het is het doel de empirische bevindingen van dit onderzoek te toetsen aan die verwachtingen, en op basis daarvan vast te stellen welke van de twee theoretische perspectieven een betere verklaring vormt voor de in dit onderzoek aangetroffen empirie. De factoren die hierboven zijn geïdentificeerd, vormen de empirische basis voor deze toetsing, maar kunnen hier en daar ook worden aangevuld met empirie die in de beantwoording van deelvraag 1 naar voren kwam.

We nemen dus hieronder de aan het eind van hoofdstuk 5 gepresenteerde tabel met verwachtingen als uitgangspunt, en vullen die tabel aan met empirische bevindingen, geordend naar de verschillende dimensies waarop de twee theoretische perspectieven tegenover elkaar werden gezet in hoofdstuk 5.

Voor de eerste twee dimensies, die zich beide richten op het beleidssysteem als geheel, zijn de resultaten van de congruence analysis als volgt samen te vatten:

Dimensie		Perspectief A - incrementeel	Perspectief B - politiek
<i>Visie op karakter beleids-systeem</i>	Verwach-ting	Het beleidssysteem is een relatief gesloten geheel - vooral de mechanismen <i>binnen</i> een beleidssysteem zijn interessant.	Het beleidssysteem is een open systeem, dat sterk is verweven met zijn omgeving. Ontwikkelingen in die omgeving kunnen grote gevolgen hebben voor beleid.
	Empirie	Dit perspectief is ten dele relevant om de Bredase situatie te begrijpen. Bijvoorbeeld de hierboven beschreven factor 'ambtelijke concurrentie', die inzoomt op dynamiek binnen de gemeentelijke organisatie, maakt duidelijk dat een focus op mechanismen <i>binnen</i> het systeem interessante aanknopingspunten kan bieden om consistentie beter te begrijpen.	Dit perspectief lijkt over het algemeen op dit vlak het beste begrip van beleidsconsistentie op te leveren. Een aanwijzing daarvoor is bijvoorbeeld de factor 'afhankelijkheid van externe ontwikkelingen', die door respondenten prominent naar voren werd gebracht. Om consistentie te begrijpen, is het van groot belang aandacht te hebben voor de verwevenheid van een beleidssysteem met zijn omgeving - en de manier waarop die ingeving inwerkt op het systeem.
<i>Systeem-prikkels</i>	Verwach-ting	Instituties zorgen voor een tendens van beleid richting stabiliteit: 'lock-in' en het 'stability syndrome' (Pierson 2004, North 1990, Geva-May 2004)	Bepaalde instituties zijn juist aanjagers van verandering (Polsby 1984); het systeem belooft vooral innovatie / 'positieve bijdragen' (Bardach 1976)
	Empirie	Er zijn zeker voorbeelden van beleidsstabiliteit die worden veroorzaakt door factoren als <i>lock in</i> , <i>sunk costs</i> etc, zoals we bijvoorbeeld zagen in de casus van de bushalte op de Karnemelkstraat - die zorgden er daar voor dat de keuze voor de halte haast onomkeerbaar lijkt. Het is echter de vraag in hoeverre dit soort stabiliteit toewijsbaar is aan <i>instituties</i> , of dat het hier gaat om andere vormen van padafhankelijkheid.	Geconstateerd werd dat de institutie van <i>verkiezingen</i> op meerdere manieren zorgt voor instabiliteit van beleid. Ten eerste zorgen verkiezingen voor wisselingen van Colleges van B&W, die voor beleidsmatige trendbreuken kunnen zorgen. Ten tweede kan worden geconstateerd dat de 4-jarige politieke cyclus die de institutie van verkiezingen aan het bestuurlijke systeem dicteert zorgt voor instabiliteit, met name op het vlak van grootschalige ruimtelijke ontwikkeling. Het gebeurt namelijk regelmatig dat zij op op een beslispunt zijn beland wanneer er weer verkiezingen aankomen.

Figuur 40: Resultaat van de congruence analysis voor dimensies 'Visie op karakter beleidssysteem' en 'systeem-prikkels'

De volgende twee dimensies die we bespreken, hebben betrekking op twee vormen van beleidsdynamiek:

Dimensie		Perspectief A - incrementeel	Perspectief B - politiek
<i>Beleidsverandering</i>	Verwachting	Is hooguit incrementeel en gradueel; er is sprake van adaptie van instituties aan hun omgeving (Pierson 2004; Streeck & Thelen 2005; Kaufman 1976)	Is potentieel non-incrementeel en disruptief (Polsby 1984; Baumgartner & Jones 1993; Boin & 't Hart 2000)
	Empirie	Beleidsverandering in de Bredase binnenstad is inderdaad vooral incrementeel; voorbeelden daarvan zijn de geleidelijke aanpassing van maatregelen op het vlak van parkeren sinds 2010 ('eerste kwartier gratis', 'gratis op de eerste zaterdag van de maand').	Van disruptieve beleidsverandering is weinig sprake in de Bredase casus. Enkel de omslag in het parkeerbeleid in 2004 kan als zodanig beschouwd worden.
<i>Beleidsbeëindiging</i>	Verwachting	Er zijn vooral barrières voor beleidsbeëindiging, niet voor niks is er maar zo zelden sprake van beleidsbeëindiging (DeLeon 1978)	Er doen zich allerlei kansen voor voor beleidsbeëindiging; bijvoorbeeld wisseling van zittende politieke coalities (Ferry & Bardach 2013)
	Empirie	Deze verwachting lijkt te worden bevestigd door de empirie: in de beoordeling van de mate van consistentie van de deelterreinen van het Bredase binnenstadsbeleid kwamen we nauwelijks voorbeelden tegen van <i>policy termination</i> .	Hoewel er zich kansen voordoen voor <i>policy termination</i> is er zelden sprake van <i>policy termination</i> . We zien veel vaker <i>stapeling</i> van beleid: om ook andere problemen aan te kunnen pakken wordt er nieuw beleid ontwikkeld, maar zelden wordt bestaand beleid expliciet beëindigd.

Figuur 41: Resultaat van de congruence analysis voor de dimensies 'Beleidsverandering' en 'Beleidsbeëindiging'

In de volgende figuur zijn twee dimensies opgenomen die op het actor-niveau betrekking hebben:

Dimensie		Perspectief A - incrementeel	Perspectief B - politiek
<i>'Beliefs' van actoren</i>	Verwachting	Zijn stabiel en moeilijk te wijzigen; paradigmatisch (Hall 1993, Sabatier 1988); beleidsmakers nemen 'onwelgevallige' informatie minder serieus (Otten 2000)	Zijn flexibel en <i>issue-driven</i> (Kingdon 1984)
	Empirie	De voor dit onderzoek gegenereerde data hebben nauwelijks betrekking op deze dimensie. Wel kan worden geconcludeerd dat een bepaalde zienswijze op de binnenstad gedurende de gehele onderzochte periode dominant is geweest (de Bredase binnenstad als een plek met historie die gekoesterd moet worden en waar verblijfskwaliteit voorop staat). <i>Beliefs</i> van een breed spectrum van actoren op een specifiek beleids(deel)terrein zijn echter niet in kaart gebracht.	De nadruk die door sommige respondenten wordt gelegd op de noodzaak tot het inspelen op veranderende maatschappelijke omstandigheden, duidt enigszins op flexibiliteit op het vlak van <i>beliefs</i> - verder geldt ook hier dat het moeilijk is een oordeel te vellen op deze dimensie.

<i>Tijds-horizons</i> <i>beleids-makers</i>	Verwach-ting	Zowel korte als lange termijn, stabiliteit staat echter voorop waardoor op korte termijn amper sprake is van grote wijzigingen (Lindblom 1979)	Gericht op het hier en nu, <i>issue-driven</i> , korte termijn wint het vaak van de lange termijn (Kingdon 1984); korte attention spans (March & Olsen 1976)
	Empirie	Dit lijkt te kloppen - hoewel beleidsmakers altijd blootstaan aan prikkels om zich op de korte termijn te richten, zijn er ook voorbeelden van bestuurders met aandacht voor de lange termijn - zie bijvoorbeeld het citaat van respondent 8 in hoofdstuk 8 over Bredase bestuurders die zich richten op de langere termijn.	Er staat veel druk op beleidsmakers om zich op de korte termijn te richten, zoals duidelijk werd in de factor 'botsing van verschillende tijdshorizons'. Dat attention spans kort zijn lijkt volledig te worden onderschreven door de data - zie de factor 'bestuurlijke aandacht als schaars goed'.

Figuur 42: Resultaat van de congruence analysis voor de dimensies 'Beleidsverandering' en 'Beleidsbeëindiging'

De zevende en achtste dimensie die we behandelen hebben beide betrekking op aspecten van *tijd*:

Dimensie		Perspectief A - incrementeel	Perspectief B - politiek
<i>Fasen in</i> <i>beleids-</i> <i>vorming</i>	Verwach-ting	Beleidscyclus wordt doorlopen: kleine wijzigingen worden doorgevoerd, o.b.v. feedback vindt daarna zonodig weer aanpassing plaats (Lindblom 1959)	Wordt niet netjes gevolgd; oplossingen kunnen bijvoorbeeld op zoek zijn naar problemen (Kingdon 1984, Cohen et al. 1972)
	Empirie	Over het algemeen lijkt dit een te simpele weergave van de feiten. Het feit dat er tussen 1992 en 2013 geen nieuwe 'visie binnenstad' verschijnt, laat bijvoorbeeld zien dat de politieke en beleidsmatige werkelijkheid rondom de binnenstad niet volgens netjes vastgestelde cycli verloopt: pas wanneer er politieke behoefte bestaat aan een nieuw visiedocument, komt dat er.	Politieke actoren in de stad trekken zich niets aan van de 'beleidscyclus': ongeacht in welke fase van de cyclus de voornemens rondom bijvoorbeeld Achter de Lange Stallen zich bevinden - zij zoeken naar mogelijkheden om deze ontwikkeling te blokkeren.
<i>Tijds-</i> <i>verloop</i>	Verwach-ting	Met het verloop van tijd wordt de kans op stabiliteit groter door 'entrenchment' (Patashnik 2008), 'inheritance' (Rose 1990) en 'verstrikking' (Otten 2000)	Met het verloop van de tijd groeit de kans op omverwerping bestaande orde door het voorbijkomen van een crisis of window of opportunity (Kingdon 1984; Boin & 't Hart 2000)
	Empirie	Op veel vlakken van de Bredase binnenstad zien we een grote mate van stabiliteit in de loop der jaren. Het is echter moeilijk om op basis van onze data vast te stellen of die toegewezen kan worden aan bijvoorbeeld 'entrenchment' en 'inheritance'. Van 'verstrikking' lijkt in Breda geen sprake.	Voor een groot deel kenmerken de onderzochte cases zich door stabiliteit. Het opstellen van de visie binnenstad van 2013 zou kunnen worden gezien als uitvloeisel van de <i>window of opportunity</i> die ontstond vanwege de tegenvallende prestaties van de Bredase binnenstad in de jaren voorafgaand aan 2013. Van duidelijk bewijs voor de <i>crisis-reform thesis</i> is echter amper sprake. Hooguit de slechte staat van de Bredase binnenstad aan het begin van de jaren '90 en de daaropvolgende beleidsmatige reactie ondersteunt deze stelling.

Figuur 43: Resultaat van de congruence analysis voor de dimensies 'Fasen in beleidsvorming' en 'Tijdsverloop'

De laatste twee dimensies ten slotte, beschrijven hoe de grootheden ‘politiek’ en ‘informatie’ een rol spelen:

Dimensie		Perspectief A - incrementeel	Perspectief B - politiek
<i>Rol van politiek</i>	Verwachting	Politiek concentreert zich rondom besluitvorming, overige onderdelen van beleidscyclus zijn minder politiek van aard	Alomtegenwoordig gedurende de gehele beleidscyclus (zie bv. Patashnik 2008)
	Empirie	Dit verschilt per deelterrein. Op sommige deelterreinen lijkt er, zoals beschreven, inderdaad sprake te zijn van een zekere <i>consensuscultuur</i> , maar andere terreinen zijn politieker van aard.	Sommige elementen van het binnenstadsbeleid lijken beter aan te sluiten bij dit perspectief. Dat is bijvoorbeeld te zien in de dossiers rond het parkeerbeleid en de detailhandelontwikkeling op <i>Achter de Lange Stallen</i> : daar blijft ‘politiek’ een rol spelen en zorgen voor dynamiek, ook wanneer besluiten eigenlijk al genomen zijn. Bij <i>Achter de Lange Stallen</i> leidt dat er (onder andere) toe dat het voorgenomen besluit nooit uitgevoerd wordt.
<i>Rol van informatie</i>	Verwachting	Informatie wordt gebruikt om incrementeel bij te sturen binnen bestaand beleidskader (Lindblom 1959); of informatie wordt selectief geïnterpreteerd, leidend tot verstrikking (Otten 2000)	Informatie potentieel aanjager van disruptieve beleidsverandering; publiciteit kan als <i>focusing event</i> dienen binnen een crisis (Boin & 't Hart 2000)
	Empirie	De mate waarin informatie op een ‘neutrale’, technocratische, manier wordt gebruikt om incrementeel bij te sturen, hangt sterk af van het karakter van het beleidsdeelterrein. Het <i>Verkeerscirculatieplan binnenstad</i> uit 1995 maakt bijvoorbeeld in grote mate gebruik van technische informatie om voorstellen te doen voor de verkeersmatige inrichting van de binnenstad, maar in veel andere plannen is de manier waarop ‘informatie’ een rol speelt veel minder duidelijk.	In sommige dossiers lijkt informatie ondergeschikt aan politieke belangen - het citaat van respondent 9 over de cijfers die ‘onder het kleed geschoffeld’ worden (in hoofdstuk 8) is daarvan een voorbeeld.

Figuur 44: Resultaat van de congruence analysis voor de dimensies ‘Beleidsverandering’ en ‘Beleidsbeëindiging’

Nu we op deze manier hebben vastgesteld in welke mate, en op welke vlakken, beide perspectieven verklarend potentieel bezitten voor de in dit onderzoek aangetroffen empirie, kunnen we in het volgende hoofdstuk conclusies gaan trekken.

9. Conclusie

De doelstelling die aan dit onderzoek ten grondslag lag, luidde als volgt:

Deze studie onderzoekt de consistentie van het gemeentelijk binnenstadsbeleid van een grote Nederlandse stad, Breda, in de periode 1990-2015, en beoogt de geconstateerde mate van consistentie van dit beleid te verklaren door twee theoretische perspectieven tegenover elkaar te zetten - met het doel om beter te begrijpen hoe beleidsmakers kunnen sturen op consistentie van beleid.

In de laatste paragraaf voorafgaand aan deze conclusie werden de empirische resultaten van deze studie getoetst aan de verwachtingen voortvloeiend uit de in deze doelstelling genoemde twee perspectieven. Dat leidde nog niet tot een conclusie - de vraag die nog boven de markt hangt is: welk van de twee perspectieven biedt nu de beste verklaring voor de geconstateerde mate van consistentie binnen het Bredase binnenstadsbeleid? Die vraag zal in deze conclusie beantwoord worden, in een aantal stappen.

Voordat we beginnen aan de beantwoording van die hoofdvraag, zal echter eerst kortstondig worden stilgestaan bij de punten waarop dit onderzoek in methodologisch opzicht mogelijk tekort is geschoten, en zullen er een aantal voorzetten voor toekomstig onderzoek worden gedaan.

Methodologische reflectie en aanknopingspunten voor toekomstig onderzoek

Een eerste potentiële methodologische zwakte van deze studie hangt samen met een zekere willekeur op het vlak van de keuze voor het tijdsbestek dat ten grondslag ligt aan de analyse binnen dit onderzoek. Een voorbeeld ter illustratie: sommige grote ruimtelijke doorbraken, die sterk lijken te breken met de status quo (zoals de opening van de haven in Breda) zijn op de keper beschouwd niet meer dan herstel van in het verleden gemaakte 'fouten'. 'Disruptie' is dan eigenlijk niet meer dan de terugkeer naar een eerdere status quo, die bestond voor de hoog-modernistische verkeersingrepen van de jaren '60. Dat geeft wel aan dat het discours rondom het begrip consistentie sterk afhankelijk is van het gekozen temporele kader: wat op de korte termijn een trendbreuk lijkt, is bezien vanuit een langer tijdsbestek niet meer dan een kortstondige abberatie.

Een tweede mogelijke zwakte heeft te maken met de interviews die in het kader van deze studie werden afgenomen. Daar zijn grofweg twee zaken op aan te merken, die hieronder zijn uitgewerkt. Er is getracht zo goed mogelijk rekening te houden met deze zwakkere punten, maar dat betekent waarschijnlijk niet dat het effect van deze keerzijden geheel teniet is gedaan. Deze twee aspecten zijn de volgende:

- Een deel van de respondenten is actief als politicus, en daarom van nature gewend om in interviews niet het achterste van de tong te laten zien, maar lastige vragen te ontwijken. Een ander deel van de respondenten is weliswaar geen politicus, maar als ambtenaar ook actief op het snijvlak van politiek en bestuur. Dat laatste geldt zeker voor een aantal van de hoger geplaatste ambtenaren die voor dit onderzoek werden geïnterviewd. Dat brengt met zich mee dat respondenten strategisch gedrag zouden kunnen hebben vertoond tijdens de interviews.
- In lijn daarmee is het volgende punt: veel van de geïnterviewden waren persoonlijk betrokken bij de ontwikkeling van de Bredase binnenstad in de afgelopen 25 jaar. Het is menselijk om dan vooral aandacht te hebben voor wat er in die 25 jaar goed is gegaan, en minder voor de zaken die er ongetwijfeld ook waren die minder volgens plan verliepen. Dat bleek ook wel wanneer er in interviews gevraagd werd naar schaduwzijden, mislukkingen of problemen. Sommige respondenten hadden er moeite mee die kant van het verhaal te belichten, en leken vooral bereid om te vertellen over de successen in de ontwikkeling van

de Bredase binnenstad in de afgelopen decennia. Dat gebeurt waarschijnlijk om twee redenen: enerzijds zijn mensen over het algemeen minder geneigd om open te vertellen over mislukkingen waarbij zij betrokken waren, en anderzijds werkt ons brein ook zo dat we (om maar een voorbeeld te geven) sommige beleidsmatige initiatieven van 20 jaar geleden, die snel een zachte dood zijn gestorven, ons ook écht niet meer (gemakkelijk) herinneren.

Een derde punt van methodologische reflectie heeft te maken met de andere belangrijke bron die in dit onderzoek werd gebruikt, naast interviews: beleidsdocumenten. Het lijkt erop dat beleidsdocumenten een *bias* vertonen richting 'stabiliteit' van beleid, richting een ordelijke, niet-chaotische werkelijkheid. Het kan heel wel zo zijn dat er allerlei politieke strijd en onenigheid bestaat achter de schermen, bijvoorbeeld tussen de verschillende partijen in een coalitie. Die strijd bereikt echter over het algemeen niet het geduldige papier van een beleidsnota. In dat soort documenten zijn die verschillen van mening vaak al weggemasseed - de documenten laten dan vooral ambtelijke bezweringsformules zien. Dat kan problematisch zijn in een studie die ook met nadruk is geïnteresseerd in de politieke aspecten van een langlopend proces van ontwikkeling van beleid. Natuurlijk is wel geprobeerd om ook die politieke wereld zogezegd 'leven in te blazen', vooral via interviews, maar het kan niet worden uitgesloten dat de stand van zaken met betrekking tot het beleid voor de Bredase binnenstad in (bijvoorbeeld) de jaren '90, er op papier heel wat harmonieuzer en ordelijker uit ziet, dan hij in werkelijkheid was.

Behalve deze methodologische punten, zijn er ook op het inhoudelijke vlak een aantal kanttekeningen te maken bij dit onderzoek. Het is met name op deze punten dat toekomstig onderzoek deze studie zou kunnen aanvullen. Als eerste zou de volgende vraag nader onderzoek verdienen: wanneer schiet consistentie door, wanneer wordt consistentie disfunctioneel? Respondent 10 vertelt dat het Bredase gemeentebestuur regelmatig grote winkelketens vroeg of zij interesse zouden hebben in een verhuizing naar Achter de Lange Stallen, "*puur omdat dat nou eenmaal een eerder ingezette koers was. Maar de energie is daar eigenlijk al uit, dus het is dan een beetje trekken aan een dood paard.*" Voor deze potentieel disfunctionele kant van consistentie is in dit onderzoek niet veel aandacht geweest, maar het is een onderwerp dat zeker nadere bestudering verdient.

Een ander punt op dit vlak is het volgende: de factoren die in dit onderzoek naar voren komen zijn tot op zekere hoogte een *black box*. Een uitgebreide set van factoren die van invloed kunnen zijn op de consistentie van beleid is de revue gepasseerd. De uitdaging is echter om nog verder te identificeren onder welke condities deze factoren tot bepaalde uitkomsten leiden. Zo zou bijvoorbeeld gesteld kunnen worden dat de aanwezigheid van politiek conflict in de ene situatie leidt tot 'gezwabber', wanneer de macht verschuift van de ene beleidscoalitie naar de andere, maar in de andere situatie juist leidt tot stabiliteit c.q. stagnatie, omdat een patstelling ontstaat waarin de beide kampen elkaars initiatieven keer op keer weten te frustreren. Onderzoek dat deze causale mechanismen nader bloot zou kunnen leggen, zou zonder twijfel een waardevolle toevoeging vormen voor de literatuur op dit terrein.

Toekomstig onderzoek zou zich ook kunnen richten op de verschillende verschijningsvormen van consistent beleid. In dit onderzoek zijn een aantal typen voorbijgekomen, die echter niet systematisch aan vergelijking of conceptuele verdieping zijn onderworpen. Dat zou zeker de moeite waard zijn. Een voorzet daartoe is de volgende conceptualisering:

- Consistente bestuurlijke inspanning om voorgenomen beleid te *bereiken*. Bijvoorbeeld: doorlopende bestuurlijke inzet in Breda om een ondernemersfonds van de grond te krijgen.
- Consistente *uitvoering* van gemaakte (ruimtelijke) plannen. Bijvoorbeeld: de jarenlange ontwikkeling van de Oost-Westflank, conform de beginselen van het Structuurplan Binnenstad uit 1992.
- Consistente *handhaving* van bestaand beleid. Bijvoorbeeld: het toezien op naleving van de in de jaren '90 aangescherpte regels voor buitenreclame en uitstallingen in de binnenstad.

- Het op een consistente wijze *initiëren* van nieuw beleid - beleid dat past in de ingeslagen koers, met andere woorden.

Het ideaal van adaptieve consistentie

Met deze punten van reflectie in het achterhoofd, kunnen we nu beginnen aan de beantwoording van onze hoofdvraag. De eerste stap die we in dat kader moeten zetten is de constatering dat het niet gemakkelijk is om te beoordelen of een van de twee perspectieven een betere verklaring biedt voor de consistentie van hét binnenstadsbeleid van Breda. Dat komt, zoals we al eerder zagen, omdat hét binnenstadsbeleid niet bestaat: het is een bonte verzameling van allerlei deelterreinen. Het lijkt erop dat perspectief A, niet verrassend wellicht, beter van oepassing is op bepaalde van die deelterreinen, waarin padafhankelijk een grotere rol speelt, zoals ruimtelijke ordening, en dat perspectief B juist weer meer van waarde is voor het begrijpen van meer gepolitiseerde en controversiële terreinen, zoals parkeerbeleid.

Ook moeten we constateren dat behalve een verschil in waarde voor verschillende deelterreinen, er ook sprake is van een verschil in waarde van beide perspectieven voor verschillende periodes. De periode 1990-2015 kende, zogezegd, ‘ups’ en ‘downs’ wat betreft de beleidsmatige inzet voor de binnenstad. Het zou goed kunnen dat die perioden dermate van karakter verschillen dat beide perspectieven in verschillende mate verklarend potentieel hiervoor bezitten. In hoofdstuk 7 zagen we inderdaad al dat sommige periodes in de ontwikkeling van de Bredase binnenstad, zich kenmerkten door een grote mate van bestuurlijk en politiek commitment (de jaren '90 vooral), terwijl de recente geschiedenis eerder door een soort stagnatie lijkt te worden gekenmerkt, waarin er jarenlang geen binnenstadsvisie actief was, en er door ambtenaren wordt opgemerkt dat het bestuur uitstraalde dat de binnenstad wel zo'n beetje ‘af’ was.

Dat levert de volgende situatie op: in zowel de jaren '90 als de meer recente geschiedenis is er sprake van weinig beleidsverandering, zoals we eerder al vaststelden. Veel van de grote beleidsmatige lijnen, zoals de nadruk op het vergroten van de verblijfskwaliteit, blijven opmerkelijk constant. Toch is er een duidelijk verschil tussen beide periodes merkbaar - in de jaren '90 en het begin van de nieuwe eeuw werd er heel veel bereikt in de binnenstad, maar in de periode 2007-2013 is er eerder sprake van stilstand. Respondent 9 zegt bijvoorbeeld over de periode na 2007: “Daarna is het verschrikkelijk ingekakt”, “De klad komt er een beetje in” en “Die sense of urgency, die is weg! Compleet weg”. Respondent 5 zegt: “Met Breda ging het al die tijd wel redelijk, maar daardoor hebben we de binnenstad wel wat veronachtzaamd. Zeker die titel ‘beste binnenstad’ van Nederland in 2009 heeft tot wel wat zelfgenoegzaamheid geleid.” En respondent 2 zegt over Bredase wethouders: “Zeker in een stad als Breda, kan [je] in principe niks doen en toch vier jaar druk zijn. Maar de stad heeft niks aan mensen die op de winkel passen.”

De conclusie is dus: ‘stabiliteit’ van beleid, in de zin van de afwezigheid van verandering op beleidsmatig vlak, is allesbehalve een garantie voor het succes van beleid. Om dat te illustreren, grijpen we terug op de typologie van beleidsconsistentie die aan het eind van hoofdstuk 2 werd geïntroduceerd: figuur 5, op pagina 16. Als we die typologie bekijken, lijkt de dynamiek in Breda tijdens (grofweg) de laatste tien jaar het meest weg te hebben van ‘rigiditeit’: er is amper sprake van beleidswijzigingen, terwijl, zoals respondent 9 al eerder toelichtte, de feiten uitwijzen dat het steeds iets minder goed gaat met de binnenstad (teruglopend bezoek, dalende bestedingen etc.).

Laten we, als volgende stap, inzoomen op de categorie van adaptieve consistentie uit de bovenstaande typologie. *Adaptieve consistentie* lijkt, naast de bovenstaande kenmerken, te worden gekenmerkt door de aanwezigheid van maatschappelijke omstandigheden of ontwikkelingen die nopen tot koerswijziging. Wanneer ontwikkelingen ‘nopen’ tot beleidswijzigingen, is uiteraard een kwestie van interpretatie en inzet van politieke twist, maar buiten kijf staat dat dit type beleidsontwikkeling gekenmerkt wordt door het voornemen om beleid aan te passen aan een veranderende realiteit.

Die adaptiviteit hoeft overigens niet per se het karakter te hebben van aanpassing aan actuele of 'rijpende' omstandigheden - hij kan ook als doel hebben beleid aan te passen aan 'de toekomst', om het *toekomstbestendig* te maken. Respondent 8 verwoordt dat mooi: *"Kijk, de taak van de overheid is ook om vooruit te kijken, is niet alleen maar om te vragen wat mensen willen, maar ook een perspectief te laten zien. (...) we willen graag een stad zijn die attractief is, ook voor mensen buiten de stad, om hier dingen te komen doen, we willen ons winkelapparaat graag op peil houden. Als je die ambitie hebt als stad, zul je ook de ingrepen moeten doen om dat te accommoderen. En in de jaren zestig en zeventig, om dat te doen, legde je wegen aan in de binnenstad, met parkeergarages en parkeerterreinen. Nu om dat te doen maak je het attractief door luwe gebieden te maken, door autovrije gebieden te maken (...). Dus een stad is niet alleen maar het beantwoorden van bottom-up vragen, een stad is ook vooruitkijken en van daaruit een positie kiezen en iets gaan dóén en dat laten zien, en dan reacties daarop gebruiken om het plan te versterken."*

We zouden kunnen concluderen dat *actieve consistentie* een soort ideaal is voor beleidsmakers: beleid dat voldoende aansluit op een ingeslagen koers, en daarom betrokken partijen in de binnenstad niet voor al te grote verrassingen stelt, maar tegelijkertijd adequaat inspeelt op actuele maatschappelijke uitdagingen. Die komen immers onverminderd op binnensteden af, zoals hiervoor ook al duidelijk werd, bijvoorbeeld in de factor 'afhankelijkheid van externe ontwikkelingen'. Respondent 5 maakt duidelijk hoe snel er nieuwe uitdagingen voor de binnenstad op beleidsmakers af kunnen komen:

"R: Maar toen was het nog niet zo dat wij wisten dat de suikerfabriek zou verdwijnen. Wij wisten toen nog niet dat het Seeligerterrein verlaten zou worden door defensie. We wisten nog niet dat de koepelgevangenis gesloten zou worden. Dus er dienen zich ineens allemaal gelegenheden aan waar we moeten over moeten nadenken.

I: Dus dat is allemaal de afgelopen 5 jaar?

R: Ja."

Ook de opsteller van de eerder besproken nota *Het Goud van Breda* (2001), prof. L. de Klerk, stelt: "een evenwichtige binnenstad bestaat niet. Alleen dynamiek bestaat, verandering." Tegen de achtergrond van dit soort ontwikkelingen, merkt respondent 2, een Bredase ex-wethouder, terecht op: "stilstand is achteruitgang". Ook zegt hij: "we kunnen niet terug naar het verleden".

Op basis van de resultaten van dit onderzoek lijkt respondent 2 daarin gelijk te hebben. Een overheid die zijn beleid niet aanpast aan veranderende maatschappelijke omstandigheden loopt al snel achter de feiten aan. Het 'ideaal' van actieve consistentie is dus meer dan het simpelweg laten bestaan van bestaand beleid. Wat (binnen)steden veel meer nodig hebben, zijn bestuurders die actief handelend aansluiten bij een ingezette koers, met acties die in die koers passen en tegelijkertijd nieuwe problematiek adresseren. In hoofdstuk 7 zagen we ook al dat veel van de respondenten van dit onderzoek aangeven dat abstracte beleidsniveaus, zoals overkoepelende doelen, voor de Bredase binnenstad gelijk zijn gebleven, terwijl meer concrete detailinvullingen zich hebben aangepast aan de eisen van de tijd. Ook zagen we in hoofdstuk 8 dat er meerdere typen beleidsdynamiek in de ontwikkeling van het Bredase binnenstadsbeleid te herkennen zijn, die weliswaar gekenmerkt worden door verandering van beleid, maar tegelijk niet breken met de overkoepelende bestaande beleidslijn. Verandering en consistentie kunnen dus prima samen gaan.

Daar komt nog bij dat binnenstadsbeleid gekenmerkt wordt door de noodzaak tot gezamenlijk handelen: de overheid kan het niet alleen af in de binnenstad, waar zo veel beleidsvelden samenkomen en zo veel partijen betrokken zijn. Respondent 8 zegt daarover het volgende: *"Dus het gaat om het samengaan van een ambitie van een overheid en een initiatief van een derde partij, en op het moment dat die raderen in elkaar grijpen, dan gebeurt het. Als een radertje wil, maar het ander staat stil, dan gebeurt het niet."* We hebben gezien dat het in dit kader van groot belang is een gedeeld gevoel van urgentie te ontwikkelen. Als door betrokken partijen, met name ondernemers in de binnenstad, die urgentie niet gevoeld wordt, komen

initiatieven niet van de grond en heeft de overheid het heel moeilijk om de 'actieve consistentie' waarvoor hier gepleit wordt, te bewerkstelligen.

Als we ons afvragen hoe Breda heeft gepresteerd als we het binnenstadsbeleid van de gemeente langs de meetlat van het hier omschreven ideaal van 'actieve consistentie' leggen, dan kan het antwoord niet anders zijn dan: wisselend. Perioden waarin er vasthoudend werd gewerkt aan de ontwikkeling van de binnenstad, vooral in de jaren '90, werden afgewisseld met perioden waarin de binnenstad eerder gekenmerkt leek te worden door stilstand. In die perioden slaagde het bestuur er onvoldoende in om de energie vast te houden rond het beleidsthema binnenstad. Recent is er op sommige vlakken te zien dat het loont om beleidsmatige inspanningen gedurende een langere periode vol te houden. Een voorbeeld daarvan is het vasthoudend streven naar een ondernemersfonds. Dat werd opgericht in 2015, na jaren van vruchteloze pogingen om dat van de grond te krijgen.

De twee perspectieven vergeleken

De argumentatie hierboven vormt een inleiding op de beantwoording van de hoofdvraag. De redenering die hierboven werd ontwikkeld, laat (onder meer) zien dat verandering en dynamiek kernbegrippen zijn voor de binnenstad, dat bestuurders met hun beleid actief moeten aansluiten bij maatschappelijke veranderingen, en dat het voor de gemeentelijke overheid een opgave is om een gedeeld gevoel van urgentie te creëren om tot een gezamenlijke aanpak voor de binnenstad te komen. Daar moeten we nog aan toevoegen dat, zoals we eveneens eerder zagen, het genereren en vasthouden van bestuurlijke aandacht voor de binnenstad allesbehalve een vanzelfsprekendheid is.

Deze noties nopen tot de conclusie dat perspectief 2, het politieke perspectief, het meeste verklarende potentieel lijkt te bezitten om de ontwikkeling van het Bredase binnenstadsbeleid te verklaren. We roepen hier figuur 11 in herinnering, die in hoofdstuk 6 (pagina 38) werd geïntroduceerd, waarin de mogelijke conclusies van een *congruence analysis* door Blatter & Haverland (2012) worden samengevat.

De resultaten van dit onderzoek leiden tot de keuze voor 'Conclusion G': de empirie is op een aantal essentiële vlakken grotendeels in lijn met de verwachtingen van perspectief B. Omdat perspectief A echter ook op een aantal vlakken belangrijke inzichten levert, gaat het te ver om te zeggen dat de bevindingen van deze studie de verwachtingen van perspectief A regelrecht tegenspreken. Daarom kiezen we voor de optie 'observations beyond the expectations deduced from theory A'. Nemen we die twee parameters samen, dan komt 'Conclusion G: Evidence underscores explanatory power of B' uit de bus rollen.

Die conclusie zou kunnen worden beschouwd als een verrassing, gezien de grote mate van stabiliteit in het Bredase binnenstadsbeleid die in de beantwoording van deelvraag 1 werd vastgesteld. Daarom is een goed onderbouwde argumentatie hier op zijn plaats.

Het belangrijkste inzicht dat tot deze conclusie leidt is het volgende: het lijkt erop dat een eenmaal ingezette beleidsmatige koers hoogst zelden 'automatisch' tot bestendiging leidt - een dynamiek die door perspectief A wél wordt verwacht. Dat zien we op twee manieren. Een eerste dynamiek is: beleid blijft bestaan op papier, maar moet het in de praktijk stellen zonder al te veel bestuurlijke energie of aandacht, waardoor concrete acties uitblijven. Dit zouden we 'passieve consistentie', of, zoals hierboven, 'rigiditeit' kunnen noemen. Een tweede type dynamiek is de volgende: als iets wél in de focus van de politieke aandacht staat, gebeurt er vaak het tegenovergestelde. Er is dan juist veel discussie, maatschappelijke onrust en politieke twist, en om die reden lijkt ook hier het politieke frame een beter kader te bieden om ontwikkelingen te begrijpen.

Wat beide typen dynamiek gemeenschappelijk hebben is echter het volgende: stappen over de ingeslagen weg moeten stuk voor stuk worden bevochten - in het eerste geval gaat het 'bevechten' dan voornamelijk

om het vasthouden van bestuurlijke aandacht en het ontwikkelen van een 'gevoel van urgentie'; in het tweede geval gaat het veel meer om klassieke politieke strijd die dient te worden geleverd. Als we een proces van ruimtelijke ontwikkeling als voorbeeld nemen, zien we dat er eerst veel discussie is in de planfase (zelfs binnen een 'consensuscultuur' zoals in Breda werd een alternatief plan voor de Haven gelanceerd door een groep burgers), daarna is er een uitgebreide periode van inspraak, in de fase van aanbesteding komen er vervolgens weer nieuwe vragen op, dan is er een onverwachte ontwikkeling die roet in het eten lijkt te gooien, daarna moet er bezuinigd worden, en zo gaat het, soms jaren lang, door. Respondent 9 verwoordt het kernachtig: "Er gaat echt nooit iets vanzelf."

'Er gaat nooit iets vanzelf'. Dat zinnetje is een van de kortst denkbare samenvattingen van het politieke perspectief. Veel van de hierboven beschreven empirie lijkt dit perspectief te ondersteunen. Het voortdurende gevecht rond het vasthouden van de bestuurlijke aandacht is daar een van de voorbeelden van. Zelfs het vasthouden van de aandacht voor het plan dat zijn stempel onmiskenbaar drukte op de Bredase binnenstad, het Structuurplan Binnenstad uit 1992, ging niet zonder slag of stoot. Het was de bedoeling het Plan van Aanpak dat gepaard ging met dit plan, en dat liep tot 1997, voort te zetten in een nieuw Plan van Aanpak voor 1997 tot 2002. Maar, zo lezen we in het document *Actualisering Visie Binnenstad* (2001), dat kwam niet van de grond: "Door andere prioriteiten, m.n. de ontwikkeling van ideeën t.a.v. de inrichting van de openbare ruimte Oost- en Westflank, is het opstellen van het Plan van Aanpak enigszins naar de achtergrond geschoven." 'Enigszins' is in dit geval bijna vijf jaar.

We zagen in het resultatendeel ook al dat lang niet alle partijen in de stad veel waarde hechten aan consistentie van beleid an sich. Bijvoorbeeld ondernemers lijkt het idee van koersvastheid niet bijzonder te interesseren. In theorie misschien wel, maar in de praktijk willen ondernemers 'gewoon' dat de problemen worden opgelost waar zij op dat moment mee geconfronteerd worden. Wanneer we vervolgens bedenken dat dat waarschijnlijk geldt voor alle betrokken partijen in de stad, dan wordt al gauw duidelijk dat het voor een gemeente heel lastig wordt om haar koers te bewaken. Want zeker omdat de binnenstad de plek is waar zo veel samen komt, spelen er heel veel verschillende en sterk uiteenlopende belangen, die onmogelijk allemaal tegelijk kunnen worden bediend. Kort samengevat vormt dat dus een aanwijzing voor de aanwezigheid van voortdurende politieke strijd rondom de binnenstedelijke beleidsagenda. En een koers die haast 'automatisch' zichzelf bestendigt, lijkt dan niet meer voor de hand te liggen.

Een andere aanwijzing voor de waarde van het politieke perspectief is de volgende. Het feit dat veel van de beleidsdoelen en in plannen opgenomen maatregelen in de loop der jaren zoveel stabiliteit vertonen, kunnen we, hoewel dat misschien niet direct voor de hand ligt, opvatten als een bevestiging van het politieke perspectief. Dat in beleidsplannen steeds dezelfde doelen en maatregelen terug blijven komen toont dat voor het bereiken van maatschappelijke doelen constante aandacht en blijvende inzet nodig is. Wanneer, om maar een voorbeeld te geven, het 'realiseren van een aantrekkelijk dwaalmilieu' iets zou zijn dat betrekkelijk eenvoudig zou kunnen worden gerealiseerd, dan zou het niet voor de hand liggen dat we het in de loop van 25 jaar keer op keer tegen zouden komen in beleidsplannen voor de binnenstad.

In het verlengde daarvan kunnen we stellen dat het feit dat beleidsnota's in de loop van de onderzochte periode grotendeels dezelfde doelen voor de binnenstad formuleren, zoals 'attractiviteit' en een 'prettig verblijfsklimaat' ook laat zien dat wat die doelen betekenen verschuift met het verstrijken van de tijd. Met andere woorden: de terminologie is grotendeels dezelfde, maar de betekenis die er mee gepaard gaat, kan behoorlijk verschillen in de loop der jaren. Respondent 8 verwoordde dat al hierboven, aan het begin van deze conclusie: "*Als je die ambitie [om attractief te zijn, DS] hebt als stad, zul je ook de ingrepen moeten doen om dat te accommoderen. En in de jaren zestig en zeventig, om dat te doen, legde je wegen aan in de binnenstad, met parkeergarages en parkeerterreinen. Nu om dat te doen maak je het attractief door luwe gebieden te maken, door autovrije gebieden te maken.*" Dat laat nogmaals zien dat het op een koersvaste manier werken aan een aantrekkelijke binnenstad iets is waarvoor actieve adaptieve bestuurlijke inzet

noodzakelijk is - en dus niet iets is dat wordt bereikt door simpelweg beleid 'het zelfde' te laten zijn in de loop der jaren.

Een laatste reden die duidelijk maakt waarom het heel moeilijk is om consistent beleid te bereiken heeft te maken met de onkenbaarheid van de toekomstige effecten van beleid. Als beleid lang volgehouden wordt en leidt tot de gewenste resultaten, zal iedereen tevreden zijn over de consistentie van het beleid. Als na een lange periode van stabiel beleid echter blijkt dat het beleid gefaald heeft, zal de consistentie heel wat minder positief worden beoordeeld. Maar 'onderweg' is het vaak heel moeilijk te beoordelen of beleid leidt tot de beoogde resultaten. Beleidsmakers krijgen dus voortdurend te maken met claims omtrent de doelmatigheid van beleid, gekoppeld aan politiek *geframede* oordelen als 'star' of juist 'flexibel' beleid. Omdat het zo moeilijk is om te bepalen of beleid uiteindelijk tot de gewenste effecten zal leiden, is het een extra grote opgave om vasthoudend een koers te volgen.

We moeten echter waken voor een te eenzijdige argumentatie. Zoals we aan het eind van hoofdstuk 8 al zagen, biedt ook perspectief A, het incrementele perspectief, de nodige waardevolle inzichten voor het verklaren van het consistente beleid van Breda voor de binnenstad. Zo zagen we in die tabel dat bijvoorbeeld de verwachtingen van perspectief A op het vlak van beleidsverandering (vooral incrementeel) en beleidsbeëindiging (vindt zelden plaats) werden bevestigd door de empirie. Ook termen als *sunk costs*, die samenhangen met dit perspectief, lijken zeker van belang om delen van de empirie te verklaren, zoals de moeilijkheden die in Breda spelen met het verplaatsen van de bushalte aan de Karnemelkstraat.

Daarom is de meest gerechtvaardigde conclusie dat beide perspectieven elkaar aanvullen, zoals ook wel blijkt uit 'conclusie G' (cf. Blatter & Haverland) die hiervoor werd getrokken. Gesteld kan worden dat het meest volledige beeld van een casus ontstaat door het combineren van beide perspectieven. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat een beleidsveld wordt gekenmerkt door relatieve rust, bestendinging en padafhankelijkheid, tot er plotseling sprake is van een politieke omwenteling die leidt tot een significante trendbreuk. In zo'n situatie is het denkbaar dat de perspectieven elkaar aanvullen, perspectief 1 voor de eerste fase, en perspectief 2 voor de tweede fase. Behalve gedifferentieerd naar fase, zou het ook zo kunnen zijn dat de perspectieven elkaar aanvullen gedifferentieerd naar beleidsterrein of politieke context.

In de doelstelling van deze scriptie werd gesteld dat de relevantie van dit onderzoek mede is gelegen in het formuleren van een handelingsperspectief voor bestuurders. Het prevaleren van perspectief 1 zou erop duiden dat bestuurders een beleidsveld vooral 'met rust' zouden moeten laten, en de krachten die leiden tot bestendinging van beleid hun werk zouden moeten laten doen. Perspectief 2, daarentegen, vraagt veel meer om actieve inmenging van bestuurders, en een voortdurende bestuurlijke inzet gericht op het bereiken van de doelen van het geldende beleid. Het hier gepresenteerde betoog maakt hopelijk voldoende duidelijk dat het handelingsperspectief voor bestuurders dat volgt uit dit onderzoek het tweede is. 'Consistent beleid' is nadrukkelijk iets anders dan beleid dat 'gewoon' het zelfde blijft over een langere periode. Het door bestuurders actief handelend aansluiten bij een eerder ingezette koers met beleid dat nieuwe ontwikkelingen poogt te beantwoorden, lijkt dus de meestbare vruchtbare strategie.

10. Summary in English

1. Introduction

In policy debates, on a regular basis the complaint can be heard that policies lack *consistency*: stakeholders state that policies have been changing far too often recently, and that they lack continuity and predictability. Very recently, for example, sixteen of the most prominent organizations within the Dutch health care sector, asked the political parties involved in the forging of a new Dutch government for once not to propose profound policy changes for the health care sector (Wester, 2017). Apparently, the need for more consistent policies is felt across a wide range of sectors.

Put simply, the dynamic described here is due to what Patashnik (2008, p. 5) calls the *commitment problem*: “the inability of a sovereign government to bind itself or its successors.” This is a problem, because for policies to be effective, they typically need *time* (Sabatier & Mazmanian 1979) – time during which they get the chance to settle. Moreover, the credibility and reliability of a government partly depends on the extent to which stakeholders can count on the stability of its policies. Against the background of the shift from *government* to *governance* (Osborne 2006), this becomes increasingly important.

However, apart from the need for policies to be stable, policy makers are confronted with forces that pull them into other directions. Bressers et al. (2013, p. 28) note that there is a clear tension between policy consistency on the one hand, and adaptivity of policies on the other. Policy makers need to deal with pleas for *agility* (Mierop 2011), *responsitivity* and *flexibility* on the part of government. This is understandable, since it is not desirable either that policies never, or barely, change. Sometimes policies simply need to adapt to changing circumstances.

Hence, it could be stated that policies need to reconcile two diverging values: they ought to be stable over time to a certain extent, but they should also be adaptable. We propose to see policy consistency as the situation in which these two demands are met. Policy consistency is not a common concept in the policy literature. It has not been operationalized before. Therefore, this study aims to grasp what consistency really is about. This has resulted in the following dimensions of policy consistency:

Dimension	Measure for consistency	Method
<i>Level</i>	Changes do not cover the more abstract levels of policy – in particular ‘goals’ and ‘instrument logic’ (cf. Howlett & Cashore 2009)	Howlett & Cashore (2009) & Bauer (2009)
<i>Type</i>	Changes of the types ‘elimination’ or ‘substitution’ (cf. Bauer 2009) rarely take place	
<i>Direction</i>	Changes predominantly have the same direction	Thematical content analysis
<i>Tempo</i>	Changes have time to ‘settle’, and do not follow each other too rapidly	Causal-process tracing (Blatter & Haverland 2012)

This conceptualization basically entails the following: the evolution of a policy can be said to be consistent when changes do not take place in the more abstract levels of a policy; when the types of change a policy is confronted with, are not too profound; and, last, when the changes that take place are oriented in the same direction and do not follow each other too rapidly. Here it can be seen that consistent policy does not rule out change.

What should we think of the ways in which policies can ‘score’ on the dimensions above? On the basis of these dimensions, different types of policy consistency can be derived:

	Dimensions			
Type	Level	Type	Direction	Tempo
Policy termination	Covers all levels	Only 'elimination'	N.a.	N.a.
Disruptive inconsistency	Change potentially on all levels	'Substitution', 'reduction' and possibly 'elimination'	Changes in varying directions	Rapid, consecutive changes
Adaptive consistency	Change predominantly in lower levels	Less profound changes	Changes predominantly in the same direction	More incremental, slow-moving changes
Inertion	No of barely any changes	Predominantly 'status quo'	In case of any, in the original direction	Slow

2. Research questions and relevance

The problem statement and research questions for this study are as follows:

This thesis studies the consistency of the municipal policies aimed at the inner city, of a major Dutch city, Breda, for the period 1990-2015. It aims to assess the degree of consistency of this policy, and subsequently it aims to explain this degree of consistency, by pitting two theoretical perspectives against each other.

From this, two research questions can be derived:

The first question is: to what extent were municipal policies aimed at the inner city consistent in the period between 1990 and 2015?

The second question is: how can this degree of consistency be explained?

The higher goal of finding the answers to these questions, is twofold. First, from a scientific point of view, this study tries to further our knowledge of a hitherto under-researched phenomenon. Second, the relevance of this study lies in the identification of an approach for policy makers to aim for consistent policies. In the second question, two competing theoretical perspectives will be pitted against each other. Both have different implications for policy makers. By assessing which of the two perspectives has the most explanatory value, policy makers will learn what strategies yield more consistent policies.

3. Theory

The central question of this study boils down to the following question: which theoretical perspective offers the best explanation for the degree of consistency of a specific case of policy? The two theoretical perspectives that will be compared, are an *incremental* perspective on the one hand, and a *political* perspective on the other hand.

The first, incremental, perspective draws on authors such as Lindblom (1959), Hall (1993), Rose (1990), Pierson (2004), North (1990) and Otten (2000). These authors all have made different contributions to the literature, but a few common threads can be recognized in their work. The most important of those is that these authors see consistency of policy as the default. Besides, they primarily view policy systems as 'closed systems', in which self-reinforcing mechanisms produce predictability. The label that is attached to this perspective, is derived from Lindblom (1959), who argued that only policy alternatives that deviate marginally from the status quo, are considered by policy makers. Furthermore, the concepts of, positive feedback, path dependence and institutions form an important part of this perspective. Path dependence is

defined by Levi (1997, p. 28) as follows: “*Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the costs of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice.*” The “stability syndrome” (Geva-May 2004, p. 313) of institutions is also part of this perspective. Concepts like *lock in* and *sunk costs* are discussed to underscore the basic point that once a certain policy has been adopted, with the passing of time the chances of the policy being changed significantly, generally only will decrease.

The second perspective argues quite the opposite. This is what we call the *political* perspective. This perspective views policy systems as fundamentally open systems which are very much intertwined with their environments and can be profoundly affected by those. Furthermore, rather than stability, *instability* is the norm, according to this perspective. This is largely due to the disruptive force of politics. This last point is illustrated by the work of Polsby (1984), that focuses on the concept of policy initiation and the corresponding creative potential of politics. In addition, drawing on for example Patashnik (2008), Kingdon (1984) and Bovens et al. (2007), it is shown that the policy process can be considered as a process that is fundamentally characterized by conflict, which leads to a lot of instability and, thus, fluctuations in policies. The role of crises in this process is highlighted, drawing on work by Boin & ‘t Hart (2000).

The theoretical chapter concludes with the identification of a set of expectations, drawn from the two perspectives, on a range of 10 dimensions of the policy process, such as the role of politics, the role of information and the nature of policy change. These dimensions are chosen in such a way that they highlight the critical differences between the two theoretical perspectives.

4. Research methods

As follows from the research questions, this study is a case study. The chosen case is the *inner city policy* of a major Dutch city, Breda. Inner city policy is an ideal case to explore the phenomenon of interest, because it is characterized by the need for a long term oriented approach. This has two reasons: first of all, policy for the inner city often has to do with matters of spatial planning and major infrastructural projects, which take a lot of time. Second, in inner cities a lot of different policy domains meet – and, as a consequence, many stakeholders are involved. As noted before, these stakeholders ask for predictability on the part of government.

As we saw before, in the field of inner city policy, a lot of different policy domains meet. It is hard to talk about ‘inner city policy’ in general, since what counts as inner city policy differs across time and place. Such diverse elements as spatial planning, retail, tourism, mobility, parking policy, cultural policy, safety policy all are related to the inner city. Therefore, this study needed to make clear choices with regard to the policy domains that were to be investigated. This resulted in the choice for three policy fields that are central to Dutch inner cities: spatial planning, retail policy and parking policy.

This study is designed along the lines of a *congruence analysis*, a type of case study described by Blatter & Haverland (2012). In this type of study, case studies “are used to elucidate and to compare the explanatory merits of competing or complementary theories.” (Blatter & Haverland 2012, p. 23). The two theoretical perspectives described in the previous section are the two “theories” that are pitted against each other in this particular study.

For the first research question, three types of official municipal policy documents were qualitatively analyzed: policy papers, municipal annual reports and coalition agreements. These insights were supplemented with data from 11 semi-structured interviews with alderman, civil servants and stakeholder representatives. On the basis of these data, two things were done for the three subcases of inner city policy. First, the evolution of the policy between 1990 and 2015 was sketched. Second, on the basis of the dimensions of policy consistency formulated above, an assessment of the degree of policy consistency for the three policy domains was presented.

The second research question is set up according to the standards of what Blatter & Haverland (2012) call the *causal-process tracing* approach. This approach aims to discover mechanisms that link causes and effects, or, in other words, to trace “the combination and interaction of divergent causal factors in the process that leads to an outcome.” (p. 84). The same policy documents as mentioned above were sources of data, but the main source for this research question were the semi-structured interviews that were mentioned before as well. These interviews were inductively coded in three steps, according to the standards described by Boeije (2010).

5. Results

For the first research question, the evolution between 1990 and 2015 of the three subcases of inner city policy described above was sketched. Subsequently, for these three policy domains the degree of policy consistency was assessed on the basis of the dimensions of consistency described before. This led to three tables like the following, in which the degree of consistency for the case of retail policy is described:

Dimension	Measure for consistency	Assessment	
<i>Level</i>	Changes do not cover the more abstract levels of policy – in particular ‘goals’ and ‘instrument logic’ (cf. Howlett & Cashore 2009)	The abstract policy levels show a lot of stability, with an emphasis on attractiveness of the inner city, and the recurring use of certain types of measures to achieve this attractiveness.	+
<i>Type</i>	Changes of the types ‘elimination’ or ‘substitution’ (cf. Bauer 2009) rarely take place	This proves to be the case. Goals and instruments are very stable. The layering of goals occurs slightly, but goals and instruments are, once adopted, very seldom abandoned.	+
<i>Direction</i>	Changes predominantly have the same direction	Changes indeed take place in one direction, being that of a stronger profiling effort for the inner city, and an increasing emphasis on shopping as an ‘experience’.	+
<i>Tempo</i>	Changes have time to ‘settle’, and do not follow each other too rapidly	The policy field is characterized by a relative quietness. Major developing projects, such as ‘Achter de Lange Stallen’, are confronted with resistance and are not implemented. Apart from major policy documents, of which there were only 4 in 25 years, there are very little changes to Breda’s retail policy.	+

As this table makes clear, the degree of consistency of Breda’s retail policy is high. This turns out to be the case as well for spatial planning policy. Parking policy in Breda is characterized by one major reform around the year 2004, which set out different overarching goals for the parking policy. However, in practice, parking policy still turned out to be fairly consistent over the course of the years.

On a more general note, it is argued that in Breda periods in which a lot of administrative attention for the inner city were alternated with periods in which the development of the inner city seemed to stagnate, somehow. In these periods of stagnation, policies did not change, but nothing much ‘happened’ in the inner city either. The most prominent example of a period like this is the period after 2007, in which ‘the sense of urgency’ surrounding the inner city, completely disappeared, according to respondents.

The second research question looked for explanations for the high degree of consistency that was identified. To this end, factors that together explain the degree of consistency were discussed in two categories: factors promoting consistency and factors impeding consistency. These factors inductively emerged from the (interview) data. The following table summarizes these factors:

	Factors --> consistency	Factors --> inconsistency
Macro (system)	Absence of political conflict	Political conflict
	(Striving for) social support	Social resistance
	Consensus about goals	
		Dependence on external developments
		Financial instability
		The clash of different time horizons
		Political attention as a scarce resource
Meso (organization)	Temporal stability of governing coalitions and aldermen	Changes in governing coalitions and aldermen
	Good cooperation in governing coalition	Disagreement in governing coalition
	The role of vision documents	A lack of vision
	The role of the bureaucracy	Bureaucratic competition
	The stabilizing function of multi-annual budgets	
	Explicitly striving for consistency	
	'Institutional assembly'	
	The importance of implementation and enforcement	
Micro (individual)	The perseverance of individual aldermen	

6. Conclusion and discussion

In order to be able to formulate an answer to the central research question, the results summarized in the table above were compared with the expectations derived from the two theoretical perspectives that were presented in the theoretical section of this thesis. On the basis of the nine possible conclusions for congruence analysis suggested by Blatter & Haverland (2012), 'Conclusion G: Evidence underscores explanatory power of B' came to the fore. This means that perspective B is seen as having the most explanatory power for the empirical data generated in this study, but that the expectations put forward by perspective A are, generally, not firmly contradicted.

Hence, it should be concluded that the combination of both perspectives renders the most complete insight in the case studied here. It is suggested that the explanatory power of both perspectives seems to vary from policy field to policy field, and from period to period. However, in general, on a number of issues, insights derived from perspective A seem to be the most important to explain the degree of consistency of inner city policy in Breda.

The reason for this is as follows. It is argued that so-called *active consistency* can be regarded as an ideal for policy-makers. A government that does not adapt its policies to changing circumstances will quickly lag behind. Active consistency hence consists of more than 'just' keeping intact existing policies. What is far more productive for inner cities, are administrators that actively take action and adapt policies to changing circumstances, at the same time connecting their actions to the existing general policy direction.

Our data suggest that policy makers, while striving for this ideal, need to 'fight' for every step they take. This is one of the most important pieces of evidence for the prevalence of perspective B. Policy makers

need to fight for every step in a process of, for example, spatial planning - in which in every stage new surprises arise, or social resistance can occur. Policy makers need to fight as well for the *attention* of political office-holders. As one respondent puts it: 'niets gaat ooit vanzelf' - nothing ever occurs automatically. This is contrary to what perspective A expects, which to a certain extent expects self-reinforcing forces to take over once a certain direction has been chosen, leading to institutionalization of policies. On the basis of insights like these, it is concluded that administrators should take an active role in realizing the ideal of active consistency, which is something that is not attained very easily, and certainly not 'automatically'.

In the concluding discussion section of this study, it is argued that there are still a lot of questions waiting to be answered surrounding the concept of consistency. One of these issues is the following: to a certain extent, the mechanisms connecting the factors promoting or impeding consistency put forward in this study and the concept of consistency itself, could be explored further. It is, for example, not clear in which circumstances a factor like 'the presence of political conflict' leads to stagnation, because (for example) there is a deadlock between competing coalitions, and in which situations this leads to change, because (for example) a shift in government grants a coalition the chance to pursue the policies it prefers.

Last, a number of remarks with regard to the methods used by this study can be made. It is pointed out that one of the main data sources used in this study, policy documents, could be biased towards 'stability', since in policy documents political disagreements, for example between different parties within a governing coalition, are covered due to political considerations. This study however has tried to compensate for this by means of triangulation: by focusing on issues like these in the interviews, and by looking for newspaper articles reporting political conflict.

11. Literatuur

- Alink, F., Boin, A., & 't Hart, P. (2001). Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe. *Journal of European Public Policy*, 8(2), 286-306.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Bardach, E. (1976). Policy termination as a political process. *Policy Sciences*, 7(2), 123-131.
- Bauer, M. (2009). The policy termination approach: critique and conceptual perspectives. *Humboldt University, Lehrstuhl Politik und Verwaltung Working Paper Series*, 1.
- Baumgartner, R. & Jones, B.D. (1993). *Agendas and instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., Green-Pedersen, C., & Jones, B. D. (2006). Comparative studies of policy agendas. *Journal of European Public Policy*, 13(7), 959-974.
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. London: Sage Publications.
- Boin, A., & 't Hart, P. (2000). Institutional crises and reforms in policy sectors. In: H. Wagenaar (ed.), *Government institutions: Effects, changes and normative foundations* (pp. 9-31). Deventer: Kluwer.
- Boin, A., 't Hart, P., & McConnell, A. (2009). Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests. *Journal of European Public Policy*, 16(1), 81-106.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Twist, M. J. van (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Bowen, G. A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International journal of qualitative methods*, 5(3), 12-23.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Bressers, N., Van Twist, M., & Ten Heuvelhof, E. (2013). Exploring the temporal dimension in policy evaluation studies. *Policy sciences*, 46(1), 23-37.
- Brockner, J., & Rubin, J. Z. (1985). *Entrapment in escalating conflicts: a social psychological analysis*. New York: Springer Verlag.
- Brunsson, N. (2007). *The consequences of decision-making*. Oxford: Oxford University Press.
- CDA Enschede (2012). Enschedese hap-snap-binnenstadsbeleid. Geraadpleegd via: <https://www.cda.nl/overijssel/enschede/actueel/nieuws/enschedese-hap-snap-binnenstadsbeleid/>, 27 maart 2017.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- DeLeon, P. (1978). Public policy termination: An end and a beginning. *Policy Analysis*, 4(3), 369-392.
- Evers, D., Tennekes, J., & Dongen, F. van (2015). *De veerkrachtige binnenstad*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ferry, M., & Bachtler, J. (2013). Reassessing the concept of policy termination: the case of regional policy in England. *Policy Studies*, 34(3), 255-273.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geva-May, I. (2004). Riding the wave of opportunity: Termination in public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 309-333.
- Grzymala-Busse, A. (2010). Time will tell? Temporality and the analysis of causal mechanisms and processes. *Comparative Political Studies*, 44(9), 1267-1297.
- Hall, P.A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain'. *Comparative Politics*, 25(3), 275-96.

- 't Hart, P. (1988). Verstrikte besluitvormers: 'entrapment' in beleidsvoering. *Beleid en Maatschappij*, 15(6), 277-289.
- 't Hart, P. (2016). *Case study designs*. Lecture for Research Master in Public Administration and Organizational Science, January 13.
- 't Hart, P., Braham, N., & Dorp, E.J. van (2016). *Verbinders zonder script. Het topambtelijk vakmanschap van gemeentesecretarissen*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Heijden, J. van der, & Kuhlmann, J. (2016). Studying Incremental Institutional Change: A Systematic and Critical Meta-Review of the Literature from 2005 to 2015. *Policy Studies Journal*, early online view.
- Hendriks, F. (1996). *Beleid, cultuur en instituties: Het verhaal van twee steden*. Leiden: DSWO Press.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hoorns Belang (2015). Hoorns Belang: Binnenstadsbeleid Hoorn zwalkend en tegenstrijdig! Geraadpleegd via: <http://www.hoornsbelang.nl/160-hoorns-belang-binnenstadsbeleid-hoorn-zwalkend-en-tegenstrijdig.html>, 27 maart 2017.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2009). The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 33-46.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kaufman, H. (1976). *Are government organizations immortal?* Washington, DC: Brookings.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Kirkpatrick, S. E., Lester, J. P., & Peterson, M. R. (1999). The policy termination process. *Review of Policy Research*, 16(1), 209-238.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Korsten, A.F.A. (2008). Discoursanalyse. Beleid als ideeënpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen. Gedownload via: <http://arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Discoursanalyse.pdf>, 23 januari 2017.
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Marlet, G., & Woerkens, C. van (2014). *Atlas voor Gemeenten 2014*. Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Meeus, T.J. (2017). Als de topambtenaren op de rem gaan staan. *NRC Handelsblad*, 19 september.
- Mierop, R. (2011). *Organisatorische condities voor een wendbare overheid: Het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid als context* (Proefschrift, TU Delft).
- Mouthaan, S. (2012). Breda krijgt geen ondernemersfonds. *Breda Vandaag* (18 september), geraadpleegd via: <http://www.bredavandaag.nl/nieuws/economie/2012-09-18/breda-krijgt-geen-ondernemersfonds>
- Nagtzaam, P. (2015). 'Achter de Lange Stallen vraagt om nieuwe onderhandelingen'. *Breda Vandaag* (24 maart). Geraadpleegd via: <http://www.bredavandaag.nl/nieuws/politiek/2015-03-24/achter-de-lange-stallen-vraagt-om-nieuwe-onderhandelingen>
- Nijs, W. (2013). Advies: Achter de Lange Stallen onder voorwaarden. *Breda Vandaag* (2 april). Geraadpleegd via: <http://www.bredavandaag.nl/nieuws/politiek/2013-04-02/advies-achter-de-lange-stallen-onder-voorwaarden>.
- Nijs, W. (2015). 'Vanuit Ondernemersfonds samenwerken aan betere binnenstad'. *Breda Vandaag* (5 november), geraadpleegd via: <http://www.bredavandaag.nl/nieuws/economie/2015-11-05/vanuit-ondernemersfonds-samenwerken-aan-betere-binnenstad>

- Nohrstedt, D., & Weible, C. M. (2010). The logic of policy change after crisis: Proximity and subsystem interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), 1-32.
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oosterbroek, R. (2017). Heeft Klépierre te veel macht in het centrum van Utrecht? Dat is de vraag. *DUIC* (Geraadpleegd: 23 maart 2017, via <https://www.duic.nl/algemeen/klépierre-macht-centrum-utrecht-is-vraag/>).
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377- 387.
- Otten, M. (2000). *Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Patashnik, E.M. (2008). *Reforms at Risk*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- PBL (2016). *Leegstand van winkels 2005-2016*, geraadpleegd via <http://www.pbl.nl/infographic/leegstand-van-winkels-2005-2016>.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management: governing with the past*. Oxford: Oxford University Press.
- Polsby, N. W. (1984). *Innovation in American Politics: The Politics of Policy Initiation*. New Haven: Yale University Press.
- Princen, S., & 't Hart, P. (2014). Putting policy paradigms in their place. *Journal of European Public Policy*, 21(3), 470-474.
- Rose, R. (1990). Inheritance before choice in public policy. *Journal of Theoretical Politics*, 2(3), 263-291.
- Rose, R., & Davies, P. (1994). *Inheritance in Public Policy*. New Haven: Yale University Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3), 129-168.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy analysis*, 5(4), 481-504.
- Sabatier, P.A., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition: Innovations and Clarifications. In: P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.
- Steen, M. van der (2009). *Een sterk verhaal: een analyse van het discours over vergrijzing*. Dissertatie, Universiteit Tilburg.
- Steen, M. van der (2016). *Tijdig Bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. Erasmus Universiteit Rotterdam: oratie.
- Stone, D. A. (2002). *Policy paradox. The Art of Political Decision Making*. New York and London: W.W. Norton and Company.
- Streeck, W., & Thelen, K. A. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Swart, F. de (2015). Park Valkenberg uitgebreid richting Sophiastreet. *Breda Vandaag* (1 juni), geraadpleegd via <http://www.bredavandaag.nl/nieuws/algemeen/2015-06-01/park-valkenberg-uitgebreid-richting-sophiastreet>
- Twist, M. van; Peeters, R., & Steen, M. van der (2007). *Balanceren tussen inkapseling en afstoting: Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*. Den Haag: NSOB.
- Verheul, W. J. & Daamen, T. (2014). Stedelijke ontwikkeling als een emergente adaptieve strategie. *Bestuurswetenschappen*, 68(3), 68-88.
- Verlaan, T. (2015). Dreading the future: Ambivalence and doubt in the Dutch urban renewal order. *Contemporary European History*, 24(4), 537-553.
- Wester, J. (2017, 20 maart). Zorgsector: geen veranderingen graag. *NRC Handelsblad*.

Verantwoording beeldmateriaal:

Foto pagina 52 (Park Valkenberg): Siebe Swart

Foto pagina 55 (Foto Vlaszak anno 2012): Kees Wittenbols

Foto pagina 55 (Artist impression herontwikkeling Vlaszak): Bedaux de Brouwer Architecten

Foto pagina 57 ('Breda drijft' in de Haven): Bootje Varen Breda, gepubliceerd op Ad.nl

Foto pagina 58 (Willemsstraat anno 2017): Gemeente Breda

Foto pagina 68 (Artist Impression ontwikkeling Achter de Lange Stallen): ONE.GO real estate concepts

Foto pagina 70 (Parkeerterrein Achter de Lange Stallen): Wijnand Nijs, Bredavandaag.nl

Bijlage 1 - Geraadpleegde beleidsnota's, jaarverslagen en coalitieakkoorden

Beleidsnota's

1	1991	Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1992-1996
2	1992	Beeldkwaliteitsplan Binnenstad
3	1992	Structuurplan Binnenstad 1992-2007
4	1992	Notulen gemeenteraadsvergadering vaststelling structuurplan binnenstad
5	1992	Stand van zaken stadsvernieuwing 1992
6	1992	Plan van aanpak binnenstad 1992-1997
7	1992	Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1993-1997
8	1993	Raadsvoorstel stichting centrummanagement binnenstad
9	1993	Ideeënnota 'Buitengewoon Breda'
10	1993	Raadsvoorstel nota "Navigeren in parkeren"
11	1994	Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1994-1998
12	1994	Voorstel herinrichting openbare ruimte van het historisch stadshart van Breda
13	1994	Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1995-1999
14	1995	Fonds stadsvernieuwing 1995
15	1995	Bestemmingsplan binnenstad 1995
16	1995	Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1996-2000
17	1995	Beleidsnota regelgeving binnenstad
18	1996	Handhaving buitenruimteverordening binnenstad
19	1996	Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1997-2001
20	1996	Raadsvoorstel kwaliteit gebouwen binnenstad
21	1996	Beheerplan stadshart Breda
22	1996	Raadsvoorstel baatbelasting binnenstad 1996
23	1996	Nota ontwikkeling stationsgebied Breda
24	1996	Strategische ontwikkelingsvisie Oost-Westflank en stationsgebied
25	1996	Raadsvoorstel voorbereidingskrediet tbv de ontwikkeling van de oost-westflank binnenstad
26	1996	Raadsvoorstel voorbereidingskrediet tbv stationsgebied
27	1996	Verkeerscirculatieplan binnenstad Breda
28	1997	Analyse kosten herinrichting stadshart
29	1997	Nota stedelijke vernieuwing Breda 1998-2002
30	1997	Verordening parkeerbelastingen Breda
31	1997	Evaluatie plan van aanpak Binnenstad 1992-1997
32	1998	Nota stedelijke vernieuwing Breda 1999-2003

Beleidsnota's - vervolg

33	1999	Verdeelvoorstel Fonds Stedelijke vernieuwing 2000-2004
34	1999	Nota stadsvisie en stedelijk ontwikkelingsprogramma Grote Stedenbeleid 1999-2003
35	1999	Notulen gemeenteraadsvergadering stadsvisie en stedelijk ontwikkelingsprogramma Grote Stedenbeleid 1999-2003
36	1999	Stadsvisie Gemeente Breda 1999-2005
37	2000	Voorlopig ontwerp op hoofdlijnen Oost- Westflank Breda
38	2000	Notulen gemeenteraadsvergadering aanvullende opdracht grote stedenbeleid en stedelijke vernieuwing
39	2002	Stand van zaken activiteiten die een financiële relatie hebben met het Fonds stedelijke vernieuwing
40	2002	Actualisering visie binnenstad
41	2002	Detailhandelsnota 2002
42	2002	Nota "Het goud van Breda"
43	2004	Nota parkeer- en stollingsbeleid Breda
44	2007	Economische visie binnenstad: "het stadshart moet kloppen"
45	2007	Structuurvisie Breda 2020
46	2008	Voorstel grondexploitatieverordening
47	2010	Detailhandelsnota 2010-2020
48	2010	Overdrachtsdocument gemeenteraad 2010
49	2011	Raadsvoorstel wijziging horecabeleidsplan 2005
50	2013	Bestemmingsplan binnenstad 2013
51	2013	Drie parallelle visies: Structuurvisie Breda2030, Visie binnenstad 2030 en Ontwikkelperspectief Via Breda
52	2013	Structuurvisie Breda2030
53	2013	Raadsvoorstel structuurvisie Breda2030
54	2013	Visie binnenstad 2030
55	2013	Notulen gemeenteraadsvergadering vaststelling visie binnenstad 2030
56	2013	Parkeerverordening Breda
57	2013	Herijking parkeerbeleid

Coalitie-akkoorden e.d.

1	1990	Programma-acckoord 1990-1994
2	1992	Stand van zaken uitvoering programma-acckoord 1990-1994
3	1994	Resultaten uitvoering programma-acckoord 1990-1994
4	1994	Programmakkoord 1994
5	1995	Stand van zaken uitvoering programakkoord 1994
6	1996	Programmakkoord 1997 (dec 1996) - voor periode 97-99
7	1999	Programmakkoord 1999
8	2002	Programmakkoord 2002-2006
9	2006	Coalitieakkoord Breda 2006-2010
10	2010	Coalitieakkoord @Breda (2010-2014)
11	2014	Terugblik College 2010-2014
12	2014	Coalitieakkoord 2014-2018

Gemeentelijke jaarverslagen

1	1994
2	1995 (Alleen jaarrekening, geen tekstueel jaarverslag)
3	1996 (Alleen jaarrekening, geen tekstueel jaarverslag)
4	1999
5	2001
6	2002
7	2005
8	2006
9	2009
10	2010
11	2013
12	2014

Bijlage 2 - Analyse beleidsnota's, coalitie-akkoorden en jaarverslagen

Bijlage 3 - Topiclijst

Introductie

1. Wie ben ik
2. Onderzoek: beleidsconsistentie ontwikkeling binnenstad 1990-2015, via Cees Vermeer
3. Doel interview: ontrafelen hoe consistentie tot stand komt.
4. Wie is de respondent?

Consistentie van beleid

1. Hoe beoordeelt u de beleidslijn in Breda mbt de ontwikkeling van de binnenstad in 1990-2015?
2. Wat zijn de centrale uitgangspunten geweest in dat beleid?
3. Zijn er omslagmomenten geweest? Voornamelijk koerswijzigingen?
4. Is beleid in de loop der jaren aangepast onder het mom van 'veranderende' omstandigheden?
5. Zijn er grote politieke discussies/conflicten geweest rondom elementen van het Bredase binnenstadsbeleid? Waarover gingen die? Wat was de uitkomst?
6. Zijn er grote plannen geweest die niet door zijn gegaan?

Verklaringen voor (in)consistentie

1. Hoe zou u de mate van consistentie verklaren? Waaraan ligt het dat het volgens u wel/niet is gelukt een duurzame koers te varen?
2. In hoeverre waren eerder vastgestelde plannen volgens u richtinggevend voor de uitwerking van beleid in de jaren daarop?
3. Hoe beoordeelt u de bijdrage van wethouders/andere politici die met de binnenstad te maken hebben gehad? Wilden zij zich onderscheiden/hun stempel drukken? Of stuurden zij op consistentie?
4. Herkent u elementen van 'verstrikking' in bepaalde onderdelen van de ontwikkeling van de Bredase binnenstad? (doorgaan 'tegen beter weten in')
5. Zijn er elementen van binnenstadsbeleid die volgens u de inzet van verkiezingen zijn geweest?
6. Zijn er voorbeelden van dossiers waar sprake is van continue politieke strijd, strijd die doorgaat nadat bepaalde besluiten door de gemeenteraad zijn vastgesteld bijvoorbeeld?
7. In hoeverre hebben politieke actoren (zoals bijvoorbeeld partijen in de gemeenteraad) volgens u blijk gegeven van stabiele beleidslijnen/overtuigingen m.b.t. de binnenstad?
8. Zijn er bepaalde aspecten van het binnenstadsbeleid die volgens u dermate geïnstitutionaliseerd zijn dat het wijzigen ervan haast onmogelijk is geworden?
9. In hoeverre wordt het handelen van politieke actoren volgens u gestuurd door lange tijdshorizons, of is de 'waan van de dag' dominant?

Bijlage 4 - Codeboom

- Belang van consistentie
 - Aansluiten bij dynamiek in de stad
 - Lange adem nodig voor resultaat
 - Om betrouwbare overheid te zijn
 - Om duidelijkheid te verschaffen aan partijen
- Belang van visiedocumenten
 - Geven richting
 - Klein, want echte keuzes blijven vaak uit
 - Klein, want snel achterhaald
 - Klein, want van ondergeschikt belang
 - Moment om lijn uit te zetten
- Beleidsdynamiek
 - Crisis aanjager verandering
 - Adaptie aan ontwikkelingen
 - Beleidsbeëindiging
 - Beleidsinnovatie / nieuw beleid
 - Bestending of padafhankelijkheid
 - Gevaar van geleidelijke uitholling
 - Nieuwe werkwijze
 - Trendbreuk / disruptie / koerswijziging
 - Verfijning
 - Verstrikking
- Cases
 - Achter de Lange Stallen
 - Westflank
 - Oostflank
- Historie binnenstad
- Oordeel over consistentie
 - Agendastabiliteit
 - Consistentie in doelen of op macrovlak
 - Consistentie op macrovlak, micro verschilt
 - Consistentie op microvlak in handelen
 - Algemeen
 - Detailhandel
 - Mobiliteit
 - Parkeren
 - Ruimtelijke ontwikkeling
 - Inconsistente aanpak
 - Koers stabiel, andere retoriek
- Opgave voor de binnenstad
 - Beleid en acties voor de binnenstad
 - Algemeen
 - Centrummanagement
 - Detailhandel en horeca
 - Flanken
 - Mobiliteit
 - Parkeren
 - Ruimtelijke ordening
 - Doelen voor de binnenstad
 - Algemeen
 - Flanken
 - Problematiek binnenstad
 - Algemeen
 - Mobiliteit
- Politieke dynamiek
 - Belang individuele bestuurder voor uitzetten koers
 - Politiek conflict m.b.t de binnenstad
 - Algemeen

- Detailhandel
- Mobiliteit
- Parkeren
- Politiek-ambtelijke dynamiek
 - Ambtelijk primaat
 - Ambtenarij als buffer
 - Goede samenwerking
 - Politiek primaat
 - Politiek-ambtelijk conflict
 - Rol ambtenarij in collegeformatie
 - Te weinig ambtelijke tegenkracht
- Rol van informatie of evaluatie
- Veranderende beliefs
- Samenwerking in de binnenstad
 - Moeilijkheden in samenwerking
 - Moeilijk om ondernemers te verenigen
 - Moeilijkheden tussen gemeente en de stad
- Stagnatie
 - Verklaring voor stagnatie
- Sturingsmogelijkheden gemeente
 - Aansluiten bij initiatief
 - Conditie scheppen
 - Dwingende instrumenten
 - Richting aangeven
 - Zachte instrumenten
- Verklaring voor consistentie
 - Afwezigheid van politiek conflict
 - Consensus over doelen
 - Dankzij visiedocumenten
 - Door werken aan maatschappelijk draagvlak
 - Expliciete sturing op consistentie
 - Goede samenwerking binnen College
 - Politieke stabiliteit
 - Strategie t.b.v. consistentie
 - Vasthoudendheid bestuurder
- Verklaring voor inconsistentie
 - Afhankelijkheid van externe ontwikkelingen
 - Afwezigheid van urgentie
 - Ambtelijke concurrentie
 - Bestuurlijke aandacht als schaars goed
 - Belang van zichtbaarheid
 - Collegewisseling
 - Financiële instabiliteit
 - Implementatie en consistentie
 - Maatschappelijke weerstand
 - Onenigheid in College
 - Onvoldoende koers vanuit gemeente
 - Partijpolitiek
 - Spanning lange en korte termijn
 - Uiteenlopende belangen
 - Wethouderswissel