



**No.1 Collect Them All! Build Your Own! ME™**

# JOINT STRIKE FIGHTER

MOBELE EENHEID COLLECTIVE ITEMS. NOT FOR SALE. PROMOTIONAL USE ONLY. THIS OBJECT MAY OR MAY NOT BE USED FOR HOUSEHOLD ENTERTAINMENT. BUILDING THIS OBJECT MAY CAUSE HAZARD TO THE ENVIRONMENT.

SCALE 1:99

RESTEL NR: 1673-02JF. SOME PARTS MADE IN HOLLAND. COPYRIGHT ©2002 MOBELE EENHEID. DIVITECHNOLOGY™

**FUN FOR CHILDREN AND ADULTS TOO!**

**PHILIPS PHILIPS PHILIPS STORK STORK**

SPONSOR DEELLEN

39759 75

CE

# Polderen moet en de markt is er gewoon

## *De al te gemakkelijke kritiek op de bestuurscultuur in Nederland*

Is de befaamde Nederlandse stroperigheid rondom besluitvorming eigenlijk wel zo uniek en wat is het gevolg van polderen en marktwerking voor de relatie tussen het publieke en het private domein? door Hans de Bruijn

# N

IETS

lijkt zo goed de onmacht van overheden weer te geven als het voortdurend mislukken van grote infrastructurele projecten. Ze lopen uit de planning, zijn te duur, er is geen rekening gehouden met onvoorziene technische problemen of ze leveren niet de dienstverlening op die ervan werd verwacht. Waarom gaat het vaak zo? Een eerste verklaring is eenvoudig: door bestuurlijke incompetentie en mismanagement. Overheden begroten bijvoorbeeld met opzet de kosten van een project te laag, om er zo politieke steun voor te krijgen.

Incompetentie is ongetwijfeld met enige regelmaat een belangrijke verklaring voor het mislukken van dergelijke projecten, maar er is natuurlijk veel meer. De bundel *Managing Complex Governance Systems*, samengesteld door hoogleraar bestuurskunde Geert Teisman, opent met een Duits voorbeeld. Om de haven van Hamburg voor moderne schepen bereikbaar te houden, wordt de rivier de Unterelbe uitgediept, een niet al te ingewikkeld project. Maar na twee jaar begint de Unterelbe dicht te slibben en is Hamburg terug bij af. De kritiek ligt voor de hand: een eenvoudig project dat helemaal mislukt – dit moet slecht bestuur zijn. De verklaring is een heel andere: het gedrag van een fysiek systeem zoals een rivier die in open verbinding staat met de zee kunnen we maar in beperkte mate voorspellen. Er zijn allerlei interacties mogelijk tussen de elementen in zo'n systeem, waardoor het zich erg grillig kan gedragen.

---

**‘Daadkracht op de bühne gaat vaak gepaard met gepolder in de achterkamer.’**

Dan is er nog een ander probleem. Voordat de eerste spa de grond in gaat, moet een besluit worden genomen ten gunste van het project. Die besluitvorming verloopt vaak uiterst stroperig – zie de verlenging van de A4 tussen Delft en Rotterdam. Het is een proces van duwen en trekken tussen de vele betrokken spelers. Of, in de terminologie van *Managing Complex Governance Systems*, tussen de spelers ontwikkelen zich interacties die – natuurlijk – moeilijk voorspelbaar zijn, en dus is ook het resultaat van het proces moeilijk voorspelbaar. Eigenlijk is er maar één zekerheid: de besluitvorming verloopt altijd grillig en zeker niet lineair.

Zie hier de essentie van de problematiek waar menig bestuurder voor staat, of

het nu gaat om de kilometerbeprijzing, een elektronisch kinddossier of de aanleg van een metro. Hoe zullen de – fysieke, IT-, technische – systemen zich gedragen en hoe zullen de betrokken partijen daarop reageren in de fases van besluitvorming en uitvoering? *Managing Complex Governance Systems* geeft deze complexiteit uitvoerig weer, vaak op grond van casusmateriaal. Eén conclusie dringt zich aan de lezer op: uitloop, kostenoverschrijding en verandering van scope zijn eigenlijk volstrekt normaal bij dit soort projecten.

Teisman analyseert deze systeemcomplexiteit van moderne samenlevingen en komt vervolgens uit bij een sterke relativisering van wat een bestuurder vermag – voor de nuance, zie hieronder. Politiek columnist van *NRC Handelsblad* en hoogleraar journalistiek Marc Chavannes heeft een andere aanvliegroute. Hij beschrijft een Nederlandse bestuurscultuur waarin bestuurders niet doen wat ze moeten doen: besturen. In falende of ogenschijnlijk falende projecten ziet Chavannes de bevestiging van zijn stellingname. Niemand regeert in Nederland.

In Chavannes' gebundelde essays komt een groot aantal onderwerpen voorbij: de Joint Strike Fighter (JSF), alcoholreclames, de splitsing van net en dienst in de elektriciteitssector, de bescherming tegen het wassende water. Uit zijn analyses distilleert hij enkele patronen die duidelijk maken hoe somber het is gesteld met de Nederlandse bestuurscultuur: (1) onze politici polderen erop los, ontberen moed en (2) zij hebben ons *en passant* uitgeleverd aan de markt, beïnvloed als ze zijn door dwaallichten als Reagan en Thatcher. Nederland als polderland, uitgeleverd aan de markt – twee patronen die ik hier bespreek en met behulp van Teisman van kritische kanttekeningen voorzie.

Chavannes fulmineert in zijn essays tegen de Nederlandse cultuur van besluitvorming – overigens altijd in uiterst verzorgd taalgebruik: Nederland Commissieland, uitstel-als-oplossing, gepruttel in het poldermoeras, polderpap, de Nederlandse strooppot, poldertraagheid. Nooit is iemand verantwoordelijk, zelden zien we leiderschap. Neem de beprijzing van mobiliteit: alle feiten zijn bekend, invoering is noodzakelijk en vergt leiderschap, maar men stelt voortdurend uit. Er is sprake van een ‘eindeloze verstroping’ in ‘dit land’.

Chavannes heeft voor een groot deel gelijk: zo verloopt de besluitvorming in

MANAGING COMPLEX GOVERNANCE SYSTEMS. DYNAMICS, SELF-ORGANIZATION AND COEVOLUTION IN PUBLIC INVESTMENTS door Geert Teisman, Arwin van Buuren en Lasse M. Gerrits (red.). Routledge. Londen 2009. 292 pag. € 126,-

NIEMAND REGEERT. DE PRIVATISERING VAN DE NEDERLANDSE POLITIEK door Marc Chavannes. NRC Boeken. Rotterdam 2009. 256 pag. € 19,90

---

het publieke domein vaak. De interessante vraag is natuurlijk: hoe komt dat? Waarom vertonen onze politici zo vaak geen daadkracht – zorg dat je alle informatie hebt, neem een besluit en voer het uit – en hakken ze geen knopen door?

Het antwoord moet zijn, en nu vaar ik op Teisman, dat in moderne, doorgespecialiseerde samenlevingen iedereen van iedereen afhankelijk is. Rond vrijwel elk probleem zwermt een groot aantal spelers: overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, individuele burgers, experts, de media en ga zo maar door. Allemaal beschikken ze over machtsmiddelen. Altijd is de medewerking van de één een voorwaarde voor het succes van de ander. Vaak is niet eens duidelijk hoe die afhankelijkheden lopen. Iedere speler heeft een eigen belang en een eigen perspectief op de werkelijkheid.

Niemand heeft die spelers aan een touwtje, ook een overheid niet. Centraal in *Managing Complex Governance Systems* staan de begrippen ‘co-evolutie’, ‘zelforganisatie’ en ‘non-lineariteit’. Samenlevingen kennen niet één machtscentrum maar vele machtscentra – ze zijn niet mono- maar polycentrisch – en dus is verandering een proces van co-evolutie: het gaat geleidelijk en in samenspel tussen de maatschappelijke spelers. Die spelers hebben het vermogen tot zelforganisatie. Ze gaan coalities aan met andere spelers en leren voortdurend hoe ze hun eigen belangen het beste kunnen dienen of die van anderen blokkeren. Wie daadkrachtig is (lees: zijn eigen belang doordramt), organiseert vaak zijn eigen verzet, het huidige politieke jargon – daadkracht, durf, doorpakken, doorzettingsmacht, duidelijkheid – ten spijt.

Wie iets wil, moet andere spelers op de een of andere manier meenemen; die



Animatie aanleg A4 Midden-Delfland (Kethelplein).

andere spelers zullen hun invloed uitoefenen en dus ontstaat een besluitvormingsproces van duwen en trekken. Zo'n proces verloopt nooit lineair, van probleem naar besluit naar uitvoering. Het meandert, verloopt hortend en stotend, en heeft vaak een andere uitkomst dan gedacht. 'Niemand regeert', zegt Chavannes – Nederland vliegt met een 'onbemande bestuurderscabine', 'zonder piloot', de toekomst in. Inderdaad, in een samenleving vol afhankelijkheden is er geen cockpit. Iedereen regeert mee, stelt Teisman, of we dat nu wenselijk vinden of niet. Polderen is geen keuze, polderen moet, polderen gebeurt gewoon.

### “Wie met een raspaard de Belgische ministerraad in gaat, komt er met een boerenknol uit.”

Is dit typisch Nederlands? Welnee. Iedere beschaafde samenleving is een netwerk van afhankelijkheden en doet wat wij doen: polderen en erover klagen. In Duitsland heet het *Weichkochen*: eindeloos praten, totdat iedereen murw is en instemt met een ogenschijnlijk grauw compromis. In België weet de voormalige premier Guy Verhofstadt hoe het werkt: 'wie met een raspaard de Belgische ministerraad in gaat, komt er met een boerenknol uit'. Ronald Reagan vroeg zich vertwijfeld af 'what the Ten Commandments would have looked like if Moses had run them through the US Congress'. En de Aziatische landen dan, een land als Japan? Lees Karel van Wolferens *The Enigma of Japanese Power* (1989): niemand regeert, de macht is onzichtbaar. China? In China zijn de *guanxi* – de relaties met wederzijdse verplichtingen – condities sine qua non om iets voor elkaar te krijgen. Dus moet je elkaar compenseren, gezichtsverlies voorkomen, elkaar niet te hard aanpakken; polderen is een gegeven, ook in Azië.

Soms biedt polderen geen oplossing. Soms is er een hardnekkig probleem, dat iedereen wil oplossen, maar lukt dat niet. Dat is dan zo. Vaak is dat ook niet erg. Teismans relativering van wat een bestuurder vermag, leidt niet tot relativisme over mogelijkheden voor verandering en modernisering. Veranderingen kun je prima doorvoeren – maar niet op een lineaire manier van visie formuleren, doe-

len stellen, plannen en uitvoeren. Zo denkt de projectmanager die een brug moet bouwen. In een netwerk van afhankelijkheden moet het spel van de besluitvorming worden gespeeld. Het is een spel met ingrediënten als koppelen, compenseren, opties openhouden en meebewegen.

Neem de Tweede Maasvlakte. Die is gekoppeld aan versterking van de ecologische kwaliteit van de regio en dus stemmen tegenstanders in. Besturen is een spel van compenseren: een gemeente die een overloopgebied voor rivierwater krijgt toegewezen, mag daarvoor een compensatie verwachten – dan neem je gemakkelijker je verlies. Het kan belangrijk zijn je opties open te houden: wie een doel wat vaag formuleert, kan in de loop van een proces leren en meer bewegen dan iemand die zich vastpint op een doelstelling die koste wat het kost gehaald moet worden. Nobelprijswinnaar Charles Lindblom noemde dit soort processen 'doormodderen' en waardeerde ze positief: ze verlopen geleidelijk en voorkomen dat we grove fouten maken.

Soms mislukt een proces – bijvoorbeeld het overleg in de Sociaal-Economische Raad over de AOW. Het zij zo. Werkgevers en werknemers blijven tot elkaar veroordeeld en moeten een volgende keer weer gewoon doorpolderen. Overigens kan een mislukt proces ook een zegen zijn. Als maatschappelijke partijen er niet uitkomen, neemt de legitimiteit van een eenzijdige overheidsbeslissing toe.

Het valt te betwijfelen of het ook anders kan. Ik weet althans van geen onderzoek dat dit laat zien. Een promovendus van mij, Jos Koffijberg, deed onderzoek naar een aantal grote veranderingen in de volkshuisvesting onder leiding van Jan Schaefer – de anti-Haagse bestuurder in Den Haag, man van de ramkoers, want 'in geouwehoer kun je niet wonen'. Wat bleek? De man kon daadkrachtig door drammen als de beste, maar wist achter de schermen als geen ander het spel van de besluitvorming te spelen, iedereen voor zich te winnen. Bij de intelligente bestuurder gaat daadkracht op de bühne vaak gepaard met gepolder in de achterkamer.

Het belangrijkste bezwaar tegen *Niemand regeert* is dat Chavannes aan dit soort verklaringen voor stroperigheid totaal voorbijgaat. Hij heeft geen enkele tolerantie voor de bestuurlijke complexiteit, wat leidt tot heel gemakkelijke veroordelingen van overheidsop treden. Daar komt nog iets bij. Chavannes heeft uitgesproken opvattingen over, bijvoorbeeld,

de splitsing in de elektriciteitssector, de aanschaf van de JSF en de stelselherziening in de zorg. Hij is het oneens met het huidige beleid. 'Waarom die haast?', is zijn vraag over de splitsing. We moeten afwachten als het gaat om de JSF, 'sluw en slim zijn'. De stelselherziening in de zorg is een voorbeeld van 'bijna roekeloze daadkracht'.

Het gaat me hier niet om Chavannes' inhoudelijke opvattingen – ik vind daar regelmatig wat voor te zeggen. Het gaat erom dat hij hier opeens pleit voor uitsluiten en vooruitschuiven en een daadkrachtige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport fel bekritiseert. Zo gaat het vrijwel altijd met de poldercritici: als het niet gaat zoals ze willen, is alles polderprut en stroperigheid. Als het gaat zoals ze niet willen, dragen ze graag hun steentje bij aan polderprut en stroperigheid.

De tweede rode draad in Chavannes' bundel gaat over marktwerking. Onder invloed van een neoliberale ideologie, zo stelt hij, zijn publieke taken in sectoren als openbaar vervoer, elektriciteit en zorg naar de markt overgegaan of is marktwerking ingevoerd. Hier komt *Managing Complex Governance Systems* in de buurt van *Niemand regeert*. Het zal niet verbazen dat Teisman waarschuwt voor wat ik maar even 'ontwerpdenken' noem: het achter de tekentafel beleid maken. Kenmerkend voor veel marktwerkingoperaties is dat daarachter veel ontwerpdenken schuilging. In de nutssectoren is steeds van hetzelfde ontwerp gebruik gemaakt: ontvlecht het fysieke net (de spoorlijn, het elektriciteitsnet, het telefoonnet) en de dienstverlening die via dat net verloopt (vervoer, levering van elektriciteit, telefoonverkeer); zorg dat het fysieke net in publieke handen is; privatiseer de dienstverlening; zorg voor concurrentie tussen dienstverleners en er ontstaat een echte markt.

De werkelijkheid bleek vaak een andere want besluitvormingsprocessen – ook die over de invoering van marktwerking – verlopen niet lineair. Concurrentie tussen vervoerders van personen over het spoor is nooit tot stand gekomen, ontvlechting tussen spoor en dienst leverde heel veel nieuwe coördinatieproblemen op, er

was in het ontwerpdenken even geen rekening mee gehouden dat sommige Europese landen hun eigen 'kampioenen' wilden behouden en allerlei geopolitieke ontwikkelingen (Poetin en zijn gas) veranderden het debat van inzet. Er zijn natuurlijk ook successen te melden – maar van lineaire uitvoering is geen sprake. Ontwerpdenken werkt niet in een ingewikkelde samenleving, de werkelijkheid gaat haar eigen gang.

Chavannes verzet zich hevig tegen het neoliberalisme, met zijn geloof in maakbaarheid-via-de-markt; Teisman zal het met deze afkeer van het ontwerpdenken van harte eens zijn. Daarna lopen de wegen weer uiteen.

### ‘Een mislukt proces kan ook een zegen zijn.’

Door marktwerkingoperaties gaat de overheid nergens meer over en is een grote grijze zone ontstaan tussen publiek en privaat, stelt Chavannes. Oplossing: het opnieuw definiëren van het publieke belang, om vervolgens een heldere scheiding tussen de publieke en de private sector aan te brengen. Tegen deze redenering zijn twee bezwaren aan te voeren.

Ten eerste: als ontwerpen niet kan, is de huidige structuur van de nutssectoren ook minder ontworpen dan Chavannes suggereert. Om die suggestie te voeden, moet hij het verleden op een aanvechtbare manier reconstrueren. Er is een neoliberale ideologie van Thatcher en Reagan die marktwerking propageert en een hele generatie politici besluit vervolgens marktwerking in te voeren in voorheen publieke sectoren. Het is heel voluntaristisch: ideologie – besluit – uitvoering. Marktwerking betekent vervolgens dat publieke waarden worden uitgeleverd aan de markt en dat daarop dus wordt ingeleverd.

Het is echter nog maar de vraag of het inderdaad zo'n lineair proces is van ideologie – besluit – uitvoering. Neem de telecommunicatie. Vroeger waren we



De bouwput die de Noord-Zuidlijn oplevert.

afhankelijk van de toch wat suffe PTT. De voorstanders van marktwerking denken aanvankelijk dat de kabelinfrastructuur voor telefonie zo duur is dat die met publieke middelen moet worden aangelegd en dat diverse aanbieders er vervolgens op kunnen concurreren. Mis. De technologische ontwikkelingen gaan zo snel dat private bedrijven concurrerende netten kunnen uitrollen. De mobiele telefonie komt op en concurreert met bellen over het vaste net. Er treedt een convergentie van sectoren op: diensten die vroeger via het vaste net liepen (internet), kunnen nu ook mobiel worden afgewikkeld, bellen kan ook via het internet. We bellen via de internetprovider, mailen over wat vroeger uitsluitend een telefoonkabel was en hebben voor onze televisiebeelden de oude kabelaar ingeruild voor de KPN.

Deze marktachtige situatie is ontstaan door de razendsnelle technologische ontwikkeling. Niks geen neoliberale ideologie waar politici achteraan hollen; ze houden achter de technologische ontwikkelingen aan.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat Chavannes zijn pijlen vooral richt op de elektriciteitssector, die veel minder technologische dynamiek kent dan de telecom- en medische sectoren (hoewel dit beeld zomaar kan omslaan als die sector de benzinepomp van de toekomst wordt). Hij heeft in zijn kritiek dan ook echt wel een punt – bijvoorbeeld met zijn vraag waarom Nederland zo'n haast maakte met de splitsing. Maar waarom die ervaring meteen opschalen tot een allesverzengende kritiek op de marktwerking? Zoveel maakt het toch niet uit of de elektriciteit uit Brabant, Essen of Stockholm komt?

Dan mijn tweede bezwaar tegen Chavannes: een heldere scheiding tussen publiek en privaat is onmogelijk en soms ook ongewenst. Chavannes pleit ervoor dat de politiek opnieuw vaststelt wat de publieke taken zijn – en de markt is er in ieder geval niet voor ziek zijn, onderwijs en waterbeheer. Ook dat is weer zo voluntaristisch: alsof onze bestuurders kunnen beslissen wat publiek en privaat is en

de maatschappelijke werkelijkheid zich daar vervolgens naar gedraagt. Die werkelijkheid kent een eigen dynamiek en creëert een grijze zone tussen publiek en privaat, getuige het voorbeeld van de telecom. Die grijze zone is er en zal er altijd blijven. Zo af en toe kunnen we die opruimen en een hek tussen publiek en privaat plaatsen, maar op een andere plaats keert ze zo weer terug. Ze is soms een zegen, soms een ramp.

Ziek zijn is blijkbaar niet voor de markt, maar de ontwikkeling van de medische technologie gaat snel en zorgt dat de Philipsen van deze wereld nauwe bemoeienis hebben met de zorg. Het is geen zaak van wat apparatuur naar binnen kruijen; er ontstaat een vervlechting tussen ziekenhuis en industrie die ongetwijfeld haar invloed gaat krijgen op de medische professie. Tegen private initiatieven als de Thomashuizen kan toch niemand bezwaar hebben – een ondernemer laat zien hoe de zorg kleinschaliger en beter kan.

Soms moet iets in publieke handen zijn en moet de grens publiek-privaat haarscherp zijn – bij militaire interven-

ties bijvoorbeeld. Soms moeten we een grijze zone tolereren omdat we anders alle dynamiek uit de samenleving halen – neem de medische zorg. Soms ontstaat de grijze zone gewoon (de telecom), soms ook onder de radar van de maatschappelijke attentie, en merken we die achteraf pas op. Soms is een grijze zone niet een kwestie van tolereren, maar is ze gewenst. De samenleving als de keurig aangeharkte tuin met een publiek en een privaat perk bestaat niet.

Hans de Bruijn is hoogleraar bestuurskunde aan de Technische Universiteit Delft.

### Overige literatuur

- J. Koffijberg. *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting. Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*. Delft University Press. Delft 2005. [Dissertatie.]
- K. van Wolferen. *The Enigma of Japanese Power*. Knopf. New York 1989.