

Boekensignalement

Complexe netwerksturing De- of repolitisering van het openbaar bestuur?

**Walter M. Kickert, Erik-Hans Klijn
en Joop F.M. Koppenjan (red.)**

Managing complex networks: Strategies for the public sector.

London, Thousand Oaks,
New Delhi, Sage Publications, 1997.

Centralistische sturing is allang niet meer echt populair. De redenen zijn bekend. De maatschappelijke werkelijkheid is zo complex dat 'no one can sensibly and comprehensively account for all of it' (Czarniawska-Joerges 1992, 36) en dat is lastig als complexiteitsreductie de inzet vormt van je activiteiten. Daarbij komt dat er uiteenlopende partijen bij de vorming en implementatie van beleid betrokken moeten worden. Op zich is dat geen wonder in een pluralistische maatschappij als de onze; nadeel is wel dat het mede daardoor eigenlijk onmogelijk is geworden om greep te houden op 'van bovenaf' bedachte processen. Geen wonder dus dat het openbaar bestuur al decennia lang bezig is met een herdefinitie van zijn rol.

Zo kennen we tot dusver de bekende 'terugtrek' van de overheid, waarbij de overheid afziet van haar centralistische controlebehoefte en meer overlaat aan het vrije spel der maatschappelijke krachten. Een andere beproefde bestuurlijke reactie, ook wel de *managerial* oplossing geheten, legt juist het accent op de controlebehoefte van de overheid, maar dan in de vorm van een streven naar grotere effectiviteit en efficiency van de uit haar naam ondernomen activiteiten. Al even gangbaar zijn inmiddels de wat losser geformuleerde sturingsconcepties, zoals het befaamde 'sturen op afstand', waarin de overheid wel meedraait maar niet vanuit een centralistische positie 'stuurt'. 'Complexe netwerksturing' geniet daarbij, mede dankzij de contribuanten in de hier besproken bundel, ook in Nederland de laatste tijd een zekere faam. Vooral de term 'netwerk' – toch al een populaire metafoor (zie Castells 1996) – wekt in dit verband beloftevolle associaties: hij stelt openheid, voortdurende beweging en een meer horizontale verhouding tussen de verschillende betrokken partijen in het verschieft. En hij brengt, maar dat is niet de term die de auteurs ervoor gebruiken, het politieke weer enigszins terug in het openbaar bestuur.

De hier besproken bundel biedt een handzaam overzicht van de resultaten van een meerjarig onderzoeksprogramma, waarvan uiteraard al het nodige in eerdere publicaties is verschenen. De auteurs proberen het traditionele beeld van een centraal sturende overheid te doorbreken, maar beogen anderzijds met name het zogenaamde multi-actor perspectief in de bestuurskunde te vermijden, dat wil zeggen het beeld van een overheid die (te) veel overlaat aan een als autonoom voorgesteld maatschappelijk krachtenveld (p.3). Hun centrale vraag is: Hoe kunnen wij, gezien vanuit een dergelijk gezichtspunt, *governance* realiseren ofwel invloed uitoefenen op sociale processen (p.2)? De lezer kan zich daarbij niet helemaal aan de indruk onttrekken, dat het hun daarbij vooral om de rol van de overheid zelf begonnen is: de 'eigen inbreng' van andere partijen komt in dit boek aanmerkelijk minder uit de verf. Hoe het ook zij, het hier voorgestelde sturingsprogramma houdt een actieve deelname van de overheid in aan 'informeel' georganiseerde netwerken rond bepaalde beleidsproblemen.

Daarbij staat de onderlinge interdependentie van de betrokken partijen centraal (pp.5 e.v.): beleidsnetwerken worden voorgesteld als min of meer stabiele relatiepatronen (p.30) tussen een reeks van partijen met uiteenlopende rationaliteiten, belangen en strategieën. De overheid is één van de (vele) deelnemende partijen en moet functioneren in een 'gehorizontalseerde' structuur, en wel met behoud van haar eigen identiteit (p.31). In een aantal samenhangende opstellen van verschillende auteurs wordt deze bestuurlijke opvatting uiteengezet, mede aan de hand van bekende bestuurskundige literatuur. En zo biedt dit boek ons een goed overzicht van enkele belangrijke problemen die onvermijdelijk aan de orde komen voor wie een 'politisierend' concept als complexe netwerksturing aan de orde wil stellen binnen het openbaar bestuur.

Allereerst worden bijvoorbeeld de proceskanten die kenmerkend kunnen zijn voor dit sturingsconcept, uitvoerig belicht (p.33 en pp.35 e.v.). Netwerksturing betekent in de praktijk dat de gangbare doelrationaliteit van een *top down* sturingsmodel doorbroken wordt, ten gunste van het onderhandelbare karakter van de doelbepaling van het beleid. Ook de overheid dient haar inzet en belangen en de daarbij horende gezichtspunten te plaatsen naast die van de andere partijen. Zij laat derhalve haar exclusieve

claim op de inhoudelijke 'doelbepaling' met betrekking tot het desbetreffende beleidsveld los. De regie over het geheel dient in plaats daarvan voort te komen uit een collectieve overeenstemming, die, in weerwil van vaak zeer uiteenlopende motieven en belangen (p.54), op de een of andere wijze gaandeweg het onderhandelingsproces groeit. In dit collectieve onderhandelingsproces moet dan ook actief naar vormen worden gezocht die de inzet van de betrokken partijen zouden kunnen verhogen. De winst situatie geldt in deze benadering bij uitstek als het nieuwe ideaal (p.40). En dat is nogal wat.

Uit de verschillende bijdragen in deze bundel komt – zij het wat impliciet – bovendien naar voren, dat deze nieuwe manier van besturen van de betrokken bestuurders een behoorlijke attitudeverandering vergt. Complexe netwerksturing vraagt van hen die haar bedrijven: een bereidheid tot onderhandelen met andere partijen zonder op voorhand uit te gaan van het eigen gelijk; een bereidheid om compromissen aan te gaan en als het ware de winst te delen, al dan niet uit oogpunt van toekomstige samenwerking met dezelfde 'vaste' partners in het veld; een bereidheid om de vele onzekerheden gaandeweg het proces te accepteren en te aanvaarden dat daar nooit een einde aan komt, ook al doen anderen dat misschien niet. Daarmee krijgen ook andere competenties de overhand. Het zoeken naar overeenstemming, en het bemiddelen, onderhandelen, compromissen sluiten en verzoenen dat bij netwerksturing hoort, geeft op zijn minst een andere betekenis aan termen als 'daadkracht' en 'slagvaardigheid' in het (openbaar) bestuur. Een derde kwestie betreft de belangwekkende vraag, hoe het proces van besluitvorming zich daadwerkelijk voltrekt. Hierover zijn de auteurs niet eenduidig: soms lijkt het streven naar consensus bij uitstek kenmerkend voor complexe netwerksturing, op andere momenten wordt daar juist tegen ingegaan. In het eerste geval is de vraag vooral: hoe kan de beeldvorming van de betrokken partijen worden beïnvloed, hoe brengen we 'vrije associaties' op gang? Hoeveel ruimte wordt er gemaakt om zoekprocessen te stimuleren en te faciliteren (zie bijv. pp.43 e.v., pp.86 e.v.) en: wanneer houden de betrokkenen ermee op, en moet de beoogde 'consensus' ontstaan? In het tweede geval krijgt het politieke karakter van dit model wat meer de overhand, en wordt er op gewezen dat netwerken juist bij uitstek een plek dienen te bieden aan con-

flicten en confrontaties, omdat er nu eenmaal grote onderlinge verschillen te verwerken zijn (p.84 e.v.). Het zou juist dat kenmerk zijn dat complexe netwerksturing vruchtbaarder zou maken dan andere manieren van (be)sturen! Maar dan moet er wel rekening mee worden gehouden dat de verschillende betrokken partijen uiteenlopende strategieën zullen hebben en dat ook hun onderlinge (machts) verhoudingen (p.89 e.v.) er veel toe zullen doen. Goede netwerksturing valt of staat dan met een heldere institutionele inkadering, en met spelregels die door iedereen worden onderschreven (pp.46 e.v.). Je zou zelfs kunnen zeggen: spelregels als in de democratie.

Een ander belangrijk thema, dat overigens bij uitstek op de politieke agenda thuishoort, is dat van de grenzen van het netwerk, zowel in materiële als in immateriële zin (Schaap en Van Twist, 62 e.v.). Materieel zijn vragen als: Wie mag er meedoen en wie niet? Wie worden er binnen de interactieprocessen 'erkend' (p.73) en wie vallen er buiten? Wie bepaalt wie er mee mogen doen, en wat kan hierbij de rol zijn van de representanten van de overheid (pp.90 e.v.)? Hoe verlopen dit soort afgrenzings in de tijd? Maar er zijn zoals gezegd ook immateriële afgrenzings denkbaar: welke gezichtspunten zijn toegestaan en welke worden, bewust of onbewust, verzwegen, vermeden of geweerd (p.64 en 67 e.v. en ook Termeer en Koppenjan, pp.79 e.v.)? Behoort de ontwikkeling van een gezamenlijke taal tot de mogelijkheden en wat zijn daarvan de onbedoelde gevolgen? Je kunt ervan uitgaan dat er min of meer stabiele – duurzame en samenhangende – netwerken rond bepaalde beleidsproblemen dienen te ontstaan, maar dan wordt die aanvankelijk nagestreefde 'zelf-referentialiteit' (Luhmann) natuurlijk ook weer een probleem. Ook dat mechanisme kennen we overigens al uit de politieke wereld: daar heet het ideologische hegemonie!

En belangrijk blijft zoals gezegd de vraag naar de rol van de overheid zelf. Is zij een (verzameling) partij(en) met specifieke belangen of een partij die boven alle partijen staat (zie ook De Bruijn en Ringeling 154 e.v.) en die dus begiftigd is met een speciale opdracht? Zoals gezegd geven de auteurs aanvankelijk het speciale karakter van de overheid als hoedster van het algemene belang prijs (p.38), maar keert deze functie later toch weer terug, zij het in wat andere dan de gangbare formuleringen. Zo dient de

overheid, zelf ook een verzameling actoren, het proces zodanig te bewaken dat er – uit oogpunt van het maatschappelijk draagvlak en uit oogpunt van het democratische gehalte van de besluitvorming – geen relevante gezichtspunten en partijen uit het zicht verdwijnen. En misschien moeten juist overheidsvertegenwoordigers de hun toebedeelde speciale machtsmiddelen gebruiken om langs die weg te blijven letten op het algemene belang, hoe diffuus dat tegenwoordig ook is (pp.60-61). Zonder een dergelijke (democratische) controle, zo zou je deze voorzichtigheid kunnen parafraseren, verwordt 'politieke' discussie en interventie tot een machtsstrijd zonder meer.

Kortom, deze bundel stelt op overzichtelijke wijze, met gebruikmaking van een hoop bekende literatuur en verhelderende schema's, belangrijke bestuurlijke vragen rond de netwerksturing aan de orde. Maar ook de auteurs zijn er nog niet uit. In het slothoofdstuk (Van Kikkert, Klijn en Koppenjan 166 e.v.) worden dan ook drie versies van complexe netwerksturing beschreven. De eerste is een interactief model, met vooral veel aandacht voor de proceskanten van het sturen, vrij naar de gangbare principes van het 'verandermanagement', en daarin valt het 'politieke' karakter van dit sturingsconcept nagenoeg weg. De aandacht gaat hier vooral uit naar de onophoudelijke bewegingen en de onderlinge (mis)communicaties van de verschillende partijen en – naar ik mag aannemen – naar de bestuurlijke attitudes en competenties, die daarop van invloed kunnen zijn. De tweede versie noemen de auteurs de institutionele variant, waar de beveiliging maar ook de afgrenzing van het netwerk aan de orde wordt gesteld, en waarin dus veel aandacht bestaat voor de bindingen van het netwerk en voor zijn continuïteit.

De schrijvers van dit slothoofdstuk zien vooral deze laatste benadering als veelbelovend. Binnen deze ene versie wordt overigens zowel aan de 'materiële' als aan de 'immateriële' processen van in- en uitsluiting aandacht besteed, al is de beoogde bewaking van een maatschappelijk krachtenveld inclusief de vaak impliciete processen van betekenisgeving die er oorzaak en gevolg van kunnen zijn, een behoorlijke opgave. Vooral de culturele aspecten van dergelijke processen zijn vaak ambiguer en gelaagder dan op het eerste gezicht wordt verondersteld (vgl. Arie de Ruijter 1996). Maar het is duidelijk: de auteurs vinden deze versie interessant.

En ten slotte definiëren de auteurs van het slot-hoofdstuk een derde, instrumentele variant van complexe netwerksturing, waarbij de specifieke kenmerken van deze bestuurlijke benadering in het verlengde van het gangbare sturingsdenken worden ge(her)interpreteerd. Die variant wordt door hen theoretisch en praktisch als een zwakgebod beschouwd: instrumentaliteit – gebaseerd als het is op de veronderstelling van een effectieve doel-middel rationaliteit – hoort eigenlijk niet in complexe netwerksturing thuis, zo brengen zij in tegen hun medeauteurs De Bruijn en Ten Heuvelhof (pp.118 e.v.). En terecht, omdat in een dergelijke bestuursopvatting de doelbepaling immers juist een proces is en moet zijn.

Een van de meer opmerkelijke opstellen, dat van O'Toole, Hanf en Hupe (pp.137 e.v.) over implementatienetwerken, zet echter de optimistische dadendrang die uit het voorgaande zou kunnen spreken, weer min of meer op losse schroeven. Hier wordt daadwerkelijk geschreven vanuit een perspectief van onderop en er wordt bovendien vooral gekeken naar diegenen die als *street level bureaucrats* voor uitvoeringsactiviteiten verantwoordelijk zijn. Het interessante is natuurlijk dat juist vanuit een dergelijk gezichtspunt ooit de aanleidingen om tot complexe netwerksturing over te gaan, geformuleerd zijn: de complexiteit van de implementatie bemoeilijkt immers het gerichte sturen en bracht het bestuurlijke 'centrum' pas echt in diskrediet. Welnu, vanuit dit gezichtspunt lijkt een radicalisering van enkele van de genoemde uitgangspunten van complexe netwerksturing wel het minste wat ons te doen staat, maar dan wel met alle gevolgen van dien.

Denken over netwerksturing betekent immers: accepteren dat alle actoren daadwerkelijk (kunnen) sturen, en dat er per actor derhalve een zekere handelingsvrijheid moet zijn. Dat laatste betekent op zijn beurt: ruimte voor een vergaande heterogeniteit van inzet, betrokkenheid en belangen op lokaal niveau (p.139) en daarmee voor de principiële onvoorspelbaarheid van resultaten – en hoe 'lager' men in de bestuurlijke gremia komt, hoe ingewikkelder het wordt. Op zich geen probleem, maar vanuit dit gezichtspunt van onderop wordt 'het tot stand brengen van effectieve probleemoplossende samenwerking' (p.140) pas echt een opgave van gewicht! Op lokaal niveau zijn actoren immers ook nog eens

geneigd, om weliswaar te refereren aan de algemene beleidsdoelstellingen, maar tegelijkertijd behendig verschillende gezichtspunten bijeen te sprokkelen en aaneen te smeden tot lokaal bevredigende (deel)oplossingen voor lokaal gedefinieerde problemen (p.144). En waarom niet? De vraag is natuurlijk wel, of dat dezelfde problemen zijn als die van de voorheen 'centrale' partijen. De vraag is bovendien of dat er toedoet. Bovendien zien we nu dat de vraag hoe de uitkomsten van deze lokale activiteiten zich verhouden tot 'centraal' gedefinieerde beleidscontexten (p.151), ook samenhangt met de vraag hoe (en door wie) die beleidscontext daadwerkelijk naar vorm en inhoud wordt gedefinieerd. Hoe leg je bij netwerksturing rekenschap af, en aan wie?

In het verleden betekende het netwerkdenken vooral: je rekenschap geven van wat zich voltrok achter de schermen. Zo analyseerde Perrow in zijn klassieke *Complex organizations* (1986) het besluitvormingsproces rond de noodzakelijke uitbreiding van een Amerikaans ziekenhuis vanuit een netwerkperspectief. Daaruit bleek dat een proces dat net zo goed als een zeer effectieve en volstrekt rationele strategie van het betrokken ziekenhuis had kunnen worden voorgesteld, in feite product was van een tamelijk complexe en ongeordende, niettemin voor het ziekenhuis voorspoedige samenloop van omstandigheden. Maar inmiddels – zo zou je ook kunnen opmaken uit de nogal normatieve toonzetting van deze bundel – moet netwerksturing blijkbaar meer gaan betekenen dan de zoveelste ontmaskering van het gangbare, maar 'cleane' doelrationele denken, als bestuurlijke mythe. Dit boek is natuurlijk allereerst een boek met wetenschappelijke pretenties, maar toch staat het vol 'waarschuwingen' en 'nuttige tips'. Voor een meer 'politieke', maar vooral voor een 'meer controleerbare' benadering van het (openbare) besturen in het complexe want zeer onoverzichtelijke krachtenveld dat samenleving heet.

Marja Gastelaars
Centrum voor Beleid en Management,
Universiteit Utrecht

Literatuur

- Manuel Castells, 1996, *The rise of the network society*. Malden, Oxford: Blackwell.
Barbara Czarniawska-Joerges, 1992, *Exploring complex organizations*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.

Charles Perrow, 1992, *Complex organizations*. New York: Random House.

Arie de Ruijter, 1996, 'Betekenisconstructie en sturing in een complexe wereld'. In: Marja Gastelaars en Gerrit Hagelstein (red.), *Management of meaning: Besturen en organiseren als processen van betekenisgeving*. Utrecht: ISO R.

W. Richard Scott

Institutions and organizations.

Thousand Oaks, Sage 1995.

Het neo-institutionalisme laat zich niet eenvoudig doorgronden. Deze benadering binnen de sociale wetenschappen overschrijdt disciplines en behelst een veelvoud aan invalshoeken, definities en interpretaties, met als gevolg dat begripsverwarring meer regel dan uitzondering is. In *Institutions and organizations* waagt W. Richard Scott een poging orde aan te brengen in deze onoverzichtelijke brij.

Scott definieert instituties als structuren en activiteiten die stabiliteit en betekenis aan sociaal gedrag verschaffen (p.33).

Na een bespreking van vroege institutionele theorie in de economie, sociologie en politicologie, geeft Scott een theoretische indeling van soorten institutionalisme: regulatief, normatief en cognitief. Scott definieert regulatieve instituties als een set regels die een uitkomst is van expliciet regulerende processen en mechanismen. Een instrumentele logica doet conformiteit aan dwingende regels, die wettelijk gelegitimeerd zijn, ontstaan. In normatief institutionalisme worden normatieve regels benadrukt. Deze regels schrijven sociaal gedrag voor en gelden als standaard voor de morele evaluatie van dit gedrag. Normatieve regels zijn niet afdwingbaar. Een logica van 'gepastheid' doet conformiteit aan normatieve regels, die moreel gelegitimeerd zijn, ontstaan. Cognitieve instituties bepalen de inhoud van geldige waarnemingstheorieën en daarmee de aard van de werkelijkheid. Deze regels schrijven voor wat waarheid is. *Orthodoxy* doet conformiteit aan cultureel en conceptueel correcte regels ontstaan.

Naast *pillars* onderscheidt Scott *repositories* (vergaarbakken) of *carriers*. Cultuur, structuur en routines gelden als zulke dragers van instituties. Zowel cognitieve, normatieve als regulatieve instituties kunnen ingebed zijn in zowel structuur, cultuur als routines. Structuur omvat rollen, ingebed in netwerken van sociale posities, terwijl cultuur uit interpre-

tatieve structuren bestaat. Routines, ten slotte, zijn gestolde handelingspatronen. Scott plaatst vervolgens institutionele scholen in een kruistabel van aggregatieniveau van analyse – van *world system* tot *organizational subsystem* – en de hierboven door ons besproken pillars. Merk op dat hij hierbij geen aandacht besteedt aan dragers.

De auteur laat niet duidelijk blijken of hij streeft naar een scherpe theoretische indeling of naar een praktisch hanteerbaar schema, waarmee lezers hun weg kunnen vinden binnen de jungle van het wetenschappelijk onderzoek. Het eerste lijkt uitgesloten. Scott strooit losjes met een veelheid aan begrippen en als hij ze al uitwerkt, doet hij dit vaak meer illustratief dan analytisch. Wat bij voorbeeld te denken van het eerdergenoemde orthodoxy (p.35), waarop de logica van een cognitief schema heet te berusten? Dit begrip wordt omschreven als de menselijke neiging om conventioneel te handelen, wat niet alleen vaag is, maar ook in het midden laat wat nu het fundamentele onderscheid is ten opzichte van regulatieve en normatieve logica.

Doordat begrippen onzorgvuldig zijn uitgewerkt, is ook de relatie tussen die begrippen niet altijd duidelijk. Waarop is bij voorbeeld het onderscheid tussen de regulatieve, normatieve en cognitieve pillars gebaseerd? Uit de beschrijvingen en voorbeelden lijkt naar voren te komen, dat het gaat om de mate van internalisering van een institutie. Dit gaat echter slechts ten dele op. Normatieve elementen bestaan uit waarden en daarvan afgeleide gedragsregels; dat wil zeggen, het zijn de posities van goed en kwaad. Regulatieve instituties zijn minder geïnternaliseerd dan normatieve, maar beide bevatten waarden en daarvan afgeleide gedragsregels en beide passen dan ook binnen een hoofdgroep van normatieve instituties. Cognitieve instituties zijn echter iets anders dan dat. Deze bestaan uit sociaal geconstrueerde 'feiten' en bepalen wat waar of niet waar is. De relatie tussen de pilaren is dan ook niet eenduidig.

Wat de zaak verder compliceert is dat Scott zowel regels als identiteiten, in dit verband patronen van feiten en de plaats van een actor binnen die patronen, deel laat uitmaken van cognitieve instituties. Identiteit is echter zowel een carrier van instituties, als een deel ervan: identiteiten kunnen functioneel voor instandhouding en verandering van instituties of onderdeel van instituties zijn. Ook de indelingen

in institutionele scholen en in carriers zijn niet nauwkeurig afgebakend, wat tal van vragen oproept. Scott laat bewust veel aan de verbeelding over en schuwt haarkloverij, wat het voordeel heeft dat hij relatief snel kan overgaan tot het empirische gedeelte van zijn studie.

Gezien deze opzet lijkt het boek vooral bedoeld als een praktische inleiding, met slechts enige pretentie tot theoretische fijnzinnigheid. Het is echter de vraag of het in de praktijk inderdaad bruikbaar is. Scott maakt wellicht een cruciale fout door de in de werkelijkheid gegroeide disciplines en scholen als uitgangspunt los te laten. In de praktijk schikken sociaal-wetenschappers zich uiteraard niet naar theoretische categorieën als die van Scott, maar naar tradities binnen hun vakgebieden. Wanneer Scott zijn eigen indeling koppelt aan de in de praktijk gangbare scheidslijnen (p.59) blijken de twee schema's ver uiteen te lopen. We neigen ertoe dit te wijten aan Scotts onnauwkeurige indeling van soorten instituties. Een zeer ingewikkeld beeld ontstaat. Het is moeilijk vol te houden dat dit de onoverzichtelijkheid van het neo-institutionalisme reduceert.

Voor iemand die een inleiding in het neo-institutionalisme zoekt, is het wellicht verhelderend Scotts analyse naast een vergelijkbare poging van Peter Hall te leggen.* Laatstgenoemde onderscheidt in eerste instantie drie in de praktijk ontstane tradities en toetst deze vervolgens aan twee criteria (c.q. de manier waarop bepaalde stromingen het verband tussen instituties en individueel gedrag leggen en de wijze waarop zij institutionele verandering verklaren). Op deze indeling valt natuurlijk ook het een en ander aan te merken, maar een feit is dat door deze wijze van presentatie de koppeling tussen de praktijk van onderzoek en theoretische reflectie veel duidelijker is.

De aanpak biedt Hall bovendien ruimte om de mogelijkheden en beperkingen van de onderscheiden stromingen kritisch te waarderen. Bij Scott ontbreekt een dergelijke kritische benadering. Hij verwijst bij elk van de categorieën van zijn schema naar een beperkt aantal onderzoeken uit de praktijk, wat handig is voor lezers die zich tot een bepaalde invalshoek aangetrokken voelen. Storend is echter dat Scott weigert om consequent na te gaan wat de betekenis van de geselecteerde onderzoeken is. Wat maakt juist deze onderzoeken interessant? Wat ver-

klaren ze wel en wat niet? Deze vragen blijven onbeantwoord, waardoor het boek op sommige punten het karakter van een opsomming krijgt.

Institutions and organizations is een op het oog heldere, prettig geschreven analyse, die zonder meer enig inzicht in een complexe benadering biedt. Toch is het boek van Scott niet geheel geslaagd. Het mist de scherpste om het neo-institutionalisme in theoretische zin te vangen en biedt tegelijkertijd weinig handvatten voor de onderzoekspraktijk. Met andere woorden, het is eigenlijk vlees noch vis.

Duco Bannink en Taco Brandsen
Universiteit Twente

* Hall, Peter A. en Rosemary C.R. Taylor, 'Political science and the three new institutionalisms'. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 1996, 6.

Luchthavenplanning

**Paul Stephen Dempsey, Andrew R. Goetz
en Joseph S. Szyliowicz** *Denver International
Airport: Lessons learned.*
New York, McGraw Hill 1997.

Robert Bell
**De bodemloze put: Megaprojecten en
manipulatie.**
Rotterdam, Aristos 1998.

Het bedenken, plannen, ontwerpen, financieren en bouwen van grote infrastructurele projecten spreekt tot de verbeelding. Het tot stand brengen van dergelijke projecten levert echter ook vaak een onaangename combinatie van overschrijdingen, het te laat opleveren van het project en het verkeerd inschatten van de vraag naar infrastructuurdiensten op.

Het lijvige boek van Dempsey, Goetz en Szyliowicz onderzoekt het totstandkomen van Denver International Airport (DIA) in detail. DIA spreekt met name tot de verbeelding aangezien het in potentie de grootste luchthaven ter wereld is; gezien de ligging en de omvang van het terrein (tweemaal zo groot als Manhattan) is de toekomstige capaciteit vrijwel onbeperkt. Daarnaast is de luchthaven uitgerust met de meest geavanceerde technologie en een opvallende architectuur.

De aanleg van dit prestigeproject was echter niet zonder problemen: de luchthaven werd anderhalfjaar te laat geopend en de kosten voor de aanleg werden uiteindelijk ruim driemaal zo hoog als begroot (\$5 miljard in plaats van \$1,5 miljard). Van het voorspelde aantal van 56 miljoen passagiers in 1995, maakten uiteindelijk maar 30 miljoen passagiers gebruik van de luchthaven. In de aanloop naar de openstelling ontstonden er conflicten met de luchtvaartmaatschappijen die gebruik wilden maken van de luchthaven, met de luchtvrachtexpediteurs en met de autoverhuurbedrijven. Onmiddellijk na opening van de luchthaven ontstond er een regen van klachten over geluidshinder, hoewel erop toe was gezien een locatie te kiezen met een minimum aan hinder.

In een reeks van hoofdstukken gaan de auteurs in op diverse aspecten van de ontwikkeling van de nieuwe luchthaven. Zo worden achtereenvolgens besproken: de problemen met het voorspellen van toekomstige vraag naar vliegverkeer op een luchthaven, de politieke omgeving waarin besloten werd om DIA te ontwikkelen, de economische impact die het sluiten van de oude en het openen van de nieuwe luchthaven heeft gehad, de financiering van het field of dreams, het selecteren van een locatie, het technische ontwerp van de luchthaven en de gebruikte technologie en de architectuur van de luchthaven. Dan keren zij terug naar hun hoofdvraag: welke lessen heeft de ontwikkeling van DIA voor de planning van luchthavens en andere grote infrastructurele projecten?

In een beknopt overzicht van de planningstheorie geven Dempsey, Goetz en Szyliowicz aan dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen de theorie van het rationele model en het adaptieve model. Het rationele model wordt gekenmerkt door duidelijk af te bakenen stappen (identificatie van het probleem, stellen van de doelstellingen, genereren van de alternatieven, analyse van de consequentie van elk van de alternatieven en de selectie van het beste alternatief op basis van objectieve criteria) en vraagt veel van de beleidsmakers in termen van het verzamelen van informatie. Het rationele model kent een aantal nadelen. Zo is het onrealistisch aan te nemen dat alle informatie die benodigd is voor het planningsproces beschikbaar is, er is in praktijk weinig overeenstemming over de doelstellingen en de criteria waartegen

de consequenties van alternatieve keuzen beoordeeld dienen te worden. Verder houdt het rationele model geen rekening met de rol van macht en politieke factoren in het planningsproces en gaat het uit van een onnipotente actor.

Het adaptieve model houdt juist rekening met de risico's en de onzekerheid die inherent zijn aan grote infrastructurele projecten en met de politieke factoren die vaak aan de besluitvorming ten grondslag liggen. In hun conclusies over de problemen bij de ontwikkeling van de DIA pleiten de auteurs dan ook voor toepassing van de adaptieve methode. Met name de ervaring met het doen van voorspellingen van het vliegverkeer (zie boven) en het toepassen van nieuwe technologie (in het geval van Denver waren er onder meer problemen met een bagageafhandelingsysteem) pleiten voor het creëren van flexibiliteit in de aanpak. Tot nu toe wordt echter door de Federal Aviation Administration (de Amerikaanse Rijksluchtvaartdienst) in navolging van de ICAO, een planningsmethode volgens het rationele model gehanteerd.

Het is duidelijk dat het boek van Dempsey, Goetz en Szyliowicz een aantal actuele lessen bevat voor de besluitvorming in Nederland, zowel voor de planning van een eventuele tweede nationale luchthaven als voor de besluitvorming en uitvoering van andere grote infrastructurele projecten. Hoewel het punt dat de auteurs maken niet nieuw is, geven zij een gedetailleerd en fascinerend beeld van de diverse aspecten in de besluitvorming in Denver met veel aanknopingspunten voor de beleidspraktijk in een andere omgeving.

Een ander recent verschenen boek met interessante lessen voor de planners van grote infrastructurele projecten is *De bodemloze put* van de Amerikaanse managementhoogleraar Robert Bell. Bell onderzocht een aantal projecten die uiteenlopen van de Hubble-telescoop tot de Kanaaltunnel en van de Transrapid-magneettrein tot de Superphénix. Zonder uitzondering is de uitkomst van deze projecten zeer onbevredigend geweest, in enkele gevallen zelfs desastreus.

De Hubble-telescoop, die 2,5 miljard dollar had gekost, werd in 1990 door NASA de ruimte ingeschoten. Na de lancering kwam men erachter dat de telescoop een defecte hoofdspiegel had, terwijl er een volstrekt deugdelijk exemplaar beschikbaar was. De

Kanaaltunnel kostte het dubbele van de oorspronkelijke ramingen (zo'n 18 miljard dollar) en trok aanzienlijk minder passagiers dan oorspronkelijk geraamd tot het punt waarop het management de betalingen aan de financiers van de tunnel op moest schorten. De Duitse Transrapid-magneettrein kende ook forse overschrijdingen die voor het grootste gedeelte op de kosten van de belastingbetaler kwamen, terwijl het volgens experts maar de vraag is of het magneettreinsysteem een concurrent zal zijn voor het huidige snelle treinverkeer in Duitsland. De Franse plutoniumreactor Superphénix, die werd gebouwd in de periode tussen 1975 en 1984 voor een bedrag van ongeveer 12 miljard dollar, heeft voortdurend storingen gekend en is meer in reparatie geweest dan in bedrijf. In juni 1997 besloot de Franse regering de reactor te sluiten; de ontmanteling kost naar schatting 27 miljard francs.

In zijn boek zoekt Bell naar de factoren die verklaren waarom deze en de andere in het boek beschreven megaprojecten zo uit de hand liepen. Hij komt uit op zeven factoren: uitschakelen van de controle, bouwen voor het ontwerp klaar is, leveranciersdominantie, afschuiven van alle risico op de koper of de belastingbetaler, politieke opdeling, criminaliteit als wijze van zaken doen en problemen en mislukkingen verheimelijken tot het te laat is om het project te stoppen.

Met name in het geval van prestigeprojecten wordt vaak de controle uitgeschakeld. Diegenen die hun twijfels hebben over de uitvoering van het project, zijn maar 'zeuren' en moeten eerst hun gelijk maar aantonen voordat het proces stil wordt gelegd. In het geval van de lancering van de Hubble-telescoop is dit onder meer het geval geweest volgens Bell. Vaak wordt ook een project gestart voor alle aspecten van het ontwerp en/of de bouw in kaart zijn gebracht, zoals gebeurde bij de Kanaaltunnel waarbij al geboord werd voordat het hele vervoerssysteem ontworpen was. Ook leveranciersdominantie, veroorzaakt door de superieure kennis van de leveranciers over de techniek en toepasbaarheid van het systeem, is een probleem bij dit soort projecten. Indien, zoals in de Amerikaanse defensie-industrie, gewerkt wordt met een *allowable cost*-systeem, is het risico van overschrijdingen ook hierbij levensgroot. Met politieke opdeling bedoelt Bell het uitventen van diverse onderdelen van het project over verschillende

landen en/of regio's. Politieke opdeling geeft zonder strakke regievoering het probleem dat een product minder goed zal functioneren. Bell maakt daarnaast aannemelijk dat in een aantal gevallen criminele praktijken voorkomen en dat opdrachtgevers problemen en mislukkingen verheimelijken tot men aan een *point of no return* is aanbeland en het minder aantrekkelijk is om het project te stoppen dan de overschrijdingen en problemen voor lief te nemen.

Het boek van Bell ondersteunt het pleidooi van Dempsey c.s. voor een flexibele vorm van planning, waarbij openheid, het durven nemen van corrigerende maatregelen en overleg met de verschillende participanten in het proces cruciaal zijn.

Na het lezen van de twee boeken bekwam ik nog meer twijfel over het bouwen van de tweede nationale luchthaven in zee als alternatief voor de capaciteitsproblemen van Schiphol. Heeft een dergelijke oplossing niet alle ingrediënten voor mislukking in zich: een moeilijk te voorspellen en uiterst cyclische luchtvaartmarkt, nauwelijks beproefde technologie en het gevaar van leveranciersdominantie?

Jacco Hakfoort
Universiteit Utrecht

Gerard Wigmans

De facilitaire stad: Rotterdams grondbeleid en postmodernisering.

(Proefschrift, Deel 1 in de serie *Transformaties*)
Delft University Press 1998, 295 pp.

In zijn proefschrift beschrijft Wigmans zijn studie als 'een speurtocht naar nieuwe vormen van sturing' (p.12). En een speurtocht is het, ook voor de lezer. In het inleidende hoofdstuk behandelt de auteur achtereenvolgens de netwerkmaatschappij en de rol van de stad daarin, de rol van het grondbeleid en het grondbedrijf, de opzet van zijn eigen onderzoek en enkele stadstheoretische concepten. Tevens presenteert hij enkele beschouwingen over modernisering en postmodernisering. Als lezer bekruipt je na dit eerste hoofdstuk onvermijdelijk onzekerheid over wat de auteur wil en wat hij van de lezer verwacht. In mijn ogen wordt dit nergens duidelijk gemaakt. Desondanks is het te eenvoudig om het bij deze constatering te laten en het proefschrift af te doen als

een postmoderne vertelling, geboetseerd uit onderdelen van verschillende theorieën en concepten, al naar gelang het de auteur uitkomt. Wie zich in het labirint laat meevoeren kan enkele genoeglijke uren beleven.

De speurtocht voert de lezer allereerst terug in de tijd. De geschiedenis van het Rotterdamse grondbeleid en het grondbedrijf worden uitgebreid en prettig leesbaar beschreven. Verhelderend is vooral de wijze waarop de 'dubbelrol' van het grondbedrijf wordt geschetst. Aan de ene kant moet de boekhouding transparant zijn en inzicht bieden in de effectiviteit van investeringen, aan de andere kant hebben de stadspolitiek en daarmee ook het grondbedrijf, te maken met steeds groter wordende onzekerheden. Ook de onderhandelingspositie van het grondbedrijf is niet altijd in lijn met de eis van transparantie.

In de daarop volgende delen gaat Wigmans in op de ontwikkeling van stadsconcepten en de worsteling van de politiek daarmee. Aan de hand van literatuur – vooral het werk van Castells en Harvey – en illustraties uit de Rotterdamse praktijk, laat Wigmans zien dat de stad steeds meer een netwerkstad is. De stad als ruimtelijke eenheid is passé. Het is jammer dat daarbij slechts één kant van het verhaal wordt belicht. Ik onderschrijf Wigmans' analyse dat (informatie)stromen en productieprocessen steeds minder plaatsgebonden zijn. Maar het is te kort door de bocht om op basis daarvan tot de conclusie te komen dat *plaatsfactoren* dus steeds minder belangrijk worden. De redenering kan evengoed zijn dat andere dan de klassieke plaatsfactoren, zoals bereikbaarheid en de nabijheid van leveranciers, belangrijk worden. In een netwerkstad kunnen 'zachte' criteria als uitstraling of bijvoorbeeld de aanwezigheid van recreatieve voorzieningen, centraal komen te staan. Het is daarom jammer dat iemand die, in zijn eigen

woorden, op zoek is naar 'nieuwe aangrijpingspunten voor sturing', het begrip stedelijkheid eendimensionaal benadert. Wellicht liggen de aangrijpingspunten voor sturing juist in die zachte kenmerken van de stad. In dit verband is de studie van Zijderfeld uit 1983, waarin hij de stad als een sociaal-cultureel verschijnsel belicht, nog altijd actueel.*

Wigmans gaat tevens in op de veronderstelde registersrol van het grondbedrijf in de stedelijke economie en de betekenis van de informatisering voor het grondbeleid. Het afsluitende deel (herpositionering) is eerder een actueel overzicht van het huidige stedelijke projectmanagement, de rol van het grondbedrijf en de politiek, dan een poging de ingrediënten uit de voorgaande hoofdstukken op elkaar te trekken.

Wie zich na het lezen van Wigmans' boek dan ook afvraagt of alle 15 hoofdstukken nodig zijn om tot de weinig verrassende conclusie te komen dat er een tendens is naar een meer contingente sturing, waarin de overheid meer neven- dan bovengeschikt is, heeft zonder meer een punt. De opzet van het boek is in lijn met de opvatting van de auteur over het gemeentelijk planvormingsproces. Wigmans' constatering dat het stedelijk beleid steeds meer een continu proces is, zonder een duidelijk begin- en eindpunt, geldt ook voor zijn boek. Het proces – lees: het verhaal – staat centraal.

Co Verdaas
Gemeente Zwolle

* Zijderfeld, A.C., 1983, *Steden zonder stedelijkheid: Een cultuursociologische studie van een beleidsprobleem*. Deventer: Van Loghum Slaterus.