

Willem Trommel is docent bestuurssociologie aan de Universiteit Twente.

Adres: Faculteit Bestuurskunde
Postbus 217
7500 AE Enschede
T (053) 48 943 81
e-mail: w.a.trommel@bsk.utwente.nl

Strategie is een term uit de oorlogsvoering. Overheden voeren oorlog en alleen al om die reden hebben strategie en overheidsbeleid iets met elkaar te maken. Zo hebben we recent kunnen meemaken, dat er onder politici een levendig debat werd gevoerd over de te volgen strategie voor de 'campagne' tegen Servië. Moesten er nu wel of geen grondtroepen worden gestuurd? En ging het er om de politieke onafhankelijkheid van Kosovo te realiseren of vormden meer beperkte humanitaire doeleinden de inzet van de acties?

Maar gelukkig voeren we, althans in ons deel van de wereld, niet zo vaak oorlog meer. Niettemin gonst het binnen de lokale en nationale overheid van de strategiediscussies en aanverwante zaken (vergelijk de bijdrage van Kurstjens in dit nummer). Waar komen deze behoefte en deze praktijken eigenlijk vandaan? Kijken we naar de oorlogsvoering – of naar de elegante nabootsing daarvan in het schaakspel – dan valt op dat strategie van pas komt als we te maken hebben met tegenstrevers. Twee of meer partijen willen doelen realiseren, maar worden in dat streven gedwarsboomd door elkaars zetten en tegenzetten. Dit vergt een plan voor de langere termijn, waarin op zulke hinderlijke manoeuvres wordt geanticipeerd.

Strategie vraagt, zo beschouwd, om enig inzicht in de psychologie van de tegenstrever en omvat noodgedwongen een groot aantal als dan veronderstellingen. Hierin schuilt een belangrijk verschil met wat we traditioneel tot het domein van de overheid rekenen: bestuur en beleid.

Beleid berust op de analyse van maatschappelijke problemen en beoogt via een min of meer vaststaand ontwerp van procedures en voorzieningen een adequaat antwoord op deze problemen te bieden. Beleid vooronderstelt samenwerking en draagvlak, in plaats van rivaliteit tussen bestuursorganen. Beleid is dan ook gebaat bij doorzichtigheid, terwijl men strategieën meestal maar beter niet aan de openbaarheid kan prijsgeven. Commerciële ondernemingen doen aan strategie, natuurlijk, want zij hebben met concurrenten te maken. Maar zijn gemeentelijke overheden op te vatten als concurrenten van elkaar? En moeten we nationale staten en hun overheden als tegenstrevers duiden? Kennelijk. Hier ligt inderdaad een eerste verklaring voor de toegenomen populariteit van strategiediscussies bij de diverse overheden. Gemeente A, in het oosten van het land, probeert haar slechte arbeidsmarktsituatie te verbeteren door bedrijven uit de Rand-

stad weg te lokken met aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden. Dat kan vervelend zijn voor de randstedelijke gemeente B, die nu op tegenzetten zal gaan zinnen. Op vergelijkbare wijze wordt ook op nationaal niveau hard nagedacht over de vraag hoe Nederland een koppositie kan behouden als handelsnatie en diensteneconomie. Andere natiestaten worden daarbij als tegenstrevers gedacht.

Het is niet zo moeilijk in te zien waarom dit concurrentiedenken de afgelopen jaren zo sterk is toegenomen. In de eerste plaats is door een gestage decentralisatie van verantwoordelijkheden van de nationale naar de gemeentelijke overheid een competitieve context gesmeed, waarin gemeenten worden gedwongen hun vitaliteit ten opzichte van elkaar te versterken en daarbij ook te concurreren om schaarse beleidsmiddelen. In de tweede plaats brengt de internationalisering van het economisch leven strategische vraagstukken voor het voetlicht, die bijvoorbeeld betrekking hebben op het weglekken van werkgelegenheid naar lagelonenlanden, de aantrekkingskracht van het fiscale regime en andere vormen van beleidsconcurrentie tussen landen.

De recente belangstelling voor strategie is al met al begrijpelijk, maar tegelijkertijd een belangrijke aanleiding om de volgende, meer principiële vraag op te werpen. Hadden overheden niet juist tot taak om op basis van collectieve actie destructieve vormen van concurrentie in het publieke domein tegen te gaan? En moet dan de behoefte aan strategie en strategische plannen niet simpelweg worden gezien als een signaal van toenemende problemen rond de uitoefening van deze functie? Deze vragen leggen de politieke betekenis bloot van het strategische vuurwerk dat thans in overheidsorganisaties wordt afgestoken. In de kern draait het om nieuwe politieke vraagstukken met betrekking tot de gewenste schaalgrootte van beleid en bestuur. Tot op welke hoogte willen we eigenlijk dat gemeenten concurreren en welke ongewenste collectieve effecten treden daarbij op? En in hoeverre zou de wedijver tussen natiestaten beter kunnen worden ingevuld voor vormen van internationale samenwerking en transnationale instituties? Juist omdat over deze politieke vragen wordt gezwegen, nemen de strategische discussies in het openbaar bestuur zulke luidruchtige vormen aan.

Strategische discussies op departementen en in

gemeenten lijken met andere woorden een substitoot voor het openbare politieke debat. Of om het in de vorm van een stelling te gieten: naarmate het 'ideologisch tekort' in de politiek ernstiger wordt, neemt het 'strategisch teveel' in het openbaar bestuur toe. We moeten ons realiseren, dat wat we nu strategie noemen voorheen was voorbehouden aan de politieke ideologie, inclusief de bijbehorende vijandsbeelden. Zo werd in de ogen van sociaal-democraten het streven naar een gereguleerde samenleving gedwarsboomd door de liberale marktdenkers, die op hun beurt hun vijanden vonden in de op planning beluste politici en overheidsdienaren. Het aantrekkelijke hiervan is dat strategie ophoudt, waar het bestuur begint. De ideologische vijandelijkheden worden gestaakt en/of opgeschort als op basis van het (parlementaire) compromis wordt overgegaan tot de inrichting van gemeenschappelijke bestuursorganen en concreet overheidsbeleid.

Welnu, deze constatering roept de vraag op wat er gebeurt als de politiek haar ideologische en dus strategische grondslagen verliest, een ontwikkeling waarmee we inmiddels vertrouwd zijn geraakt. Het antwoord lijkt nu te moeten luiden, dat de strategische dimensie van de politiek naar de wereld van bestuur en beleid wordt verplaatst. Waarom is dat? Kan een samenleving uiteindelijk niet zonder wedijver en vijandsbeelden? En wordt bij gebrek aan ideologische strijd dan maar een speelveld gecreëerd waarop bestuurs- en beleidsentiteiten de strijd met elkaar aangaan?

Misschien wel, maar dan moet onmiddellijk worden vastgesteld dat hieraan nogal wat bedenkelijke kanten zitten. Tot dusver lijkt het in de strategiediscussies om tamelijk onschuldige zaken te gaan. De deelnemers oriënteren zich op de taal van het bedrijfsleven en storten zich, daarmee gewapend, op oeverloze scenariosessies en expertmeetings. Deze nabootsing van de private sector heeft een rituele betekenis, zolang niet wordt voldaan aan de eis die Crol in dit themanummer zo helder heeft verwoord: formuleer om te beginnen een visie. Een dergelijke visie, zo heeft de ervaring in het bedrijfsleven geleerd, begint met een haarscherpe beantwoording van de vraag: *what business are we in?* Ofwel: waar zijn we in de publieke sector nu eigenlijk mee bezig?

Maar die vraag wordt door de nieuwe strategen niet beantwoord. Hun impliciete visie schijnt te zijn

dat concurrentie tussen natiestaten en lokale bestuurslagen zonder meer goed is. Een povere gedachte, maar we mogen blij zijn dat het vooralsnog daarbij is gebleven. Natuurlijk is de vraag naar een visie op kwesties van regionale en nationale identiteit groter dan ooit, maar laten we er toch vooral voor zorgen dat deze visie niet op het niveau van bestuurs- en beleidsorganen wordt ontwikkeld. Wat dan immers dreigt, is politieke ideologie op basis van regionalistische en/of nationalistische sentimenten. Het leidt tot de verheerlijking van het 'goede leven' zoals dat zich afspeelt in de lommerrijke gemeente A, danwel tot een ongebreidelde en ongerefecteerde verdediging van economische landsbelangen. Bestuur moet belangen integreren en verzoenen en zich niet ontwikkelen tot ideologische vaandeldrager. Gebeurt dat toch, dan worden de voorwaarden geschapen voor oorlogen als die om Kosovo.

Beter ware het als de huidige politieke partijen de kernvragen voluit ter discussie zouden stellen. Willen wij als Nederland eindeloos concurreren met andere naties, of zijn we bereid om op onderdelen soevereiniteit af te staan ten gunste van bestuur

en beleid op een hoger schaalniveau? Is Schiphol werkelijk zo belangrijk of is het misschien slimmer het vliegverkeer in samenspraak met andere landen te reguleren? Wat vinden we nu eigenlijk van 'Europa' en hoe zorgen we ervoor dat lokale, gemeentelijke belangen niet ondergesneeuwd raken? Is het wel zo nodig dat regionale gemeenschappen onderling de strijd aangaan of zouden we op een bepaalde manier juist de bovenlokale solidariteit veilig moeten stellen?

Zo lang deze vragen niet gaan leven in het politieke debat, zullen we opgezadeld blijven met het 'strategisch teveel' in beleid en bestuur. Obscure bewegingen als Leefbaar Nederland, die zich beroepen op het 'eigene' van de regio, zullen van deze ideologische bloedarmoede weten te profiteren. Laat dus de strijd om de beste inrichtingsideeën terugkeren naar de plek waar die thuishoort, in de open arena's van politieke meningsvorming. Het is de beste remedie tegen het weinig aantrekkelijke perspectief opnieuw strategische debatten in de krijgskundige betekenis te moeten voeren.