

Modernistische maakbaarheid of postmodern realisme

Prestatiecontracten nieuwe uiting van tekortschietende sturingsopvattingen

De overheid is er veel aan gelegen haar beleid efficiënter, effectiever en slagvaardiger te maken. Sinds enige jaren probeert zij dit te bereiken door het instrumentarium op een bedrijfsmatige manier in te richten. In deze bijdrage laat Ronald van Ark zijn licht schijnen over de in zijn ogen tekortschietende sturingsopvattingen die daaraan ten grondslag liggen. Van Ark promoveerde in juni bij hoogleraar landgebruiksplanning Arnold van der Valk en bijzonder hoogleraar bestuurlijke en beleidsmatige aspecten van landinrichting Adri van den Brink op een onderzoek naar prestatiecontracten in de ruimtelijke ordening. Momenteel werkt hij als adviseur bij DHV Management Consultants in Amersfoort.

Ronald van Ark,
DHV Management Consultants
ronaldvanark@wanadoo.nl



Eén van de stellingen bij mijn proefschrift *Planning, contract en commitment* (Van Ark, 2005) luidt:

Aangezien vanuit een postmoderne wetenschapsopvatting verondersteld wordt dat de werkelijkheid sociaal geconstrueerd wordt en macht daarin een belangrijke rol speelt, biedt het postmoderne denken inzicht en verklaringen voor datgene wat je op je klompen aan kunt voelen.

Deze stelling klinkt wellicht als muziek in de oren voor degenen die het woord postmodern zien als iets abstracts en de gebruikers van deze term maar vaag vinden. “Zie je wel! Het postmodernisme stelt niets voor. Je kunt het immers op je klompen aanvoelen volgens Van Ark. En iets dat je op je klompen aan kunt voelen zal wel niet wetenschappelijk zijn.”

Een reactie als de bovenstaande zegt meer over de kloof tussen modernisten en postmodernisten dan dat het getuigt van enig begrip over wat postmodernisme is of wat wordt bedoeld met de

stelling. De stelling impliceert dat het postmodernisme en mensen met een postmoderne opvatting allesbehalve vaag zijn. Het verwijt dat in de richting van mensen met een postmoderne opvatting vaak gemaakt wordt is dat hun denkbeelden niet aansluiten op de praktijk (d.w.z. de moderne opvattingen die overheersen in de beleidspraktijk). Wanneer je de wensbeelden van de beleidspraktijk als ijkpunt neemt is dat inderdaad een bezwaar. Maar als je kijkt naar de manier waarop mensen en organisaties in de dagelijkse praktijk met elkaar omgaan en je je niet domweg baseert op ideeën over hoe deze partijen idealiter met elkaar zouden moeten omgaan, dan kom je tot heel andere conclusies. Juist deze conclusies zijn interessant wanneer we vanuit onze wetenschappelijke disciplines de beleidspraktijk een stapje verder willen helpen en willen behoeden voor verkeerde inschattingen ten aanzien van het sturend vermogen van de overheid en de mogelijkheden van nieuwe beleidsinstrumenten en - modellen.

In dit betoog zal ik beargumenteren dat juist wetenschappers die er een postmoderne opvatting op nahouden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een verbetering van de beleidspraktijk. Postmoderne wetenschappers zijn daartoe in staat omdat zij niet vaag, maar juist als realistisch te kenschetsen zijn. Het is dit realisme dat hen in staat stelt inzicht en verklaringen te bieden voor datgene wat een ieder op zijn of haar klompen aan kan voelen, maar vaak moeilijk kan duiden. Postmodernisten laten zich in tegenstelling tot veel modernisten niet leiden door wensen, maar door hun inzicht in de werkelijkheid.

'Praktische' oplossingen voor praktisch onoplosbare problemen

De beleidspraktijk kampt sinds jaar en dag met problemen rond effectiviteit, efficiëntie en slagvaardigheid. De geringe effectiviteit van de eigen plannen is overheden in binnen- en buitenland een doorn in het oog. Plannen worden niet uitgevoerd, niet volledig uitgevoerd of gaan gepaard met enorme kostenoverschrijdingen (bijvoorbeeld de Betuwelijn). Vanuit moderne opvattingen over de sturingsmogelijkheden van de staat en het oplossend vermogen van de wetenschap trachten overheden doorgaans deze problemen op te lossen met nieuwe, betere beleidsmodellen en –instrumenten. Het idee is dat elk probleem oplosbaar is, de vraag is alleen nog hoe. Onder overheden heerst wat dat betreft een groot geloof in de maakbaarheid van de samenleving.

Al weer bijna dertig jaar geleden publiceerde Van Gunsteren een studie over deze denkwijze en de negatieve consequenties daarvan. Hij deed dat in 1976 in het boek 'The Quest for Control', waarin de auteur het maakbaarheidsdenken in het openbaar bestuur analyseert en bekritiseert. De studie laat zien dat ook destijds onder veel bestuurders en onderzoekers het idee leefde dat beleidsmatige vraagstukken op te lossen zijn met algemeen toepasbare rationale oplossingen en dat de wetenschap in staat is deze oplossingen aan te dragen.

Van Gunsteren toont aan dat deze moderne opvatting, die gebaseerd is op een positivistische houding ten aanzien van wetenschap, leidt tot oplossingen voor een 'betere planning' die niet goed kunnen werken. Deze 'oplossingen' zijn namelijk gebaseerd op veronderstellingen over (rationele) planning die los staan van de alledaagse context waarbinnen beslissingen worden genomen. Van Gunsteren onderbouwt zijn stelling door middel van een analyse van het 'program budgeting system' (ook wel PPB of PPBS genoemd) dat rond 1960 werd ingevoerd in de Verenigde Staten. Dit gebeurde eerst bij defensie en later bij andere departementen met als doel een koppeling aan te kunnen brengen tussen het plannen en het programmeren en het budgetteren van beleid. Het 'program budgeting system' voldeed in theorie namelijk aan de wensen van de bestuurders om meer grip te krijgen op de overheidsuitgaven. Als gevolg van de weerbaarheid en complexiteit van de praktijk bleek het systeem echter nauwelijks te werken. Het feit dat het 'program budgeting system' in de praktijk niet werkte werd niet toegeschreven aan het systeem zelf, maar werd verklaard door te stellen dat er iets mis was met de condities waaronder het systeem moest opereren. In zijn boek beargumenteert Van Gunsteren dat een systeem waarvan gedacht wordt dat het goed is, niet per definitie goed hoeft te zijn. In dat kader stelt hij kanttekeningen bij de vraag of het mogelijk is om de wereld dusdanig te veranderen dat wel de geschikte condities worden geschapen voor dergelijke managementsystemen, en of we überhaupt wel in een wereld willen leven die dusdanige condities schept dat deze systemen goed kunnen functioneren.

Daarmee stelde Van Gunsteren al in 1976 dat we beter moeten kijken naar hoe de praktijk werkt en ons niet blind moeten staren op nieuwe managementsystemen en –instrumenten in de hoop dat we daarmee de beleidsproblemen op kunnen lossen. Een dergelijke benadering van het

beleidswetenschappelijke onderzoek kan als postmodern worden gekenschetst.

Het postmodernisme lijkt eigenlijk pas de laatste jaren daadwerkelijk aan invloed te winnen onder planningtheoretici en bestuurskundigen (Rhodes, 1997; Miller, 2001; Allmendinger, 2001). Vanuit een postmoderne opvatting van wetenschap nemen tegenwoordig steeds meer onderzoekers de vooronderstellingen van beleid niet als uitgangspunt om op wetenschappelijke wijze 'oplossingen' te formuleren. Integendeel, in deze vorm van onderzoek worden de vooronderstellingen van het beleid juist onderworpen aan een kritische reflectie ('deconstructie'), waarbij over de grenzen van wetenschappelijke disciplines wordt gekeken, om zodoende tot nieuwe inzichten in planning, beleid en de rol van de overheid te komen (Allmendinger, 1998, 2001; Van Assche, 2004).

Flyvbjerg, een van de eerste planners die echt wist door te breken met zijn postmoderne ideeën in zijn boek *Rationality and power*, vat de consequenties voor het onderzoek als volgt samen; we moeten volgens hem minder kijken naar wat 'zou moeten gebeuren' en meer naar wat er 'daadwerkelijk gebeurt'. Dat is precies wat Van Gunsteren destijds deed in zijn onderzoek naar het 'program budgeting system' in de Verenigde Staten. Zogenaamde praktische 'oplossingen' als het 'program budgeting system' doen de complexiteit van de vraagstukken vaak tekort en maken de vraagstukken daardoor alleen maar complexer omdat elke tekortkoming van de praktische oplossing tot nieuwe problemen leidt en weer om nieuwe 'oplossingen' vraagt. Sommige vraagstukken zijn niet op te lossen. Zo is de samenleving niet maakbaar, dus is het ook niet zinvol te streven naar instrumenten of managementsystemen waarbij men hoopt dat deze dat wel mogelijk maken. Wanneer een overheid invloed wil uitoefenen op die samenleving doet zij er goed aan kennis te nemen van de wijze waarop de samenleving werkt, wat haar

sturingmogelijkheden zijn, hoe problemen sociaal worden geconstrueerd en welke rol macht speelt in de formulering van problemen en oplossingen.

De introductie van gebiedscontracten door de Nederlandse overheid in een poging de resultaatgerichtheid van plannen in het gebiedsgerichte beleid te verhogen biedt een mooie illustratie van de wijze waarop de overheid zich blind staart op haar wensen en de werkelijkheid negeert.

Nieuwe symptomen van modernisme en maakbaarheidsdenken

Het gebruik van gebiedscontracten is van onderop ontstaan in de praktijk van het regionale ruimtelijke beleid. Rond veel ruimtelijke vraagstukken blijken verschillende partijen namelijk afhankelijk te zijn van elkaar om hun eigen doelen te bereiken, aangezien verschillende functies – en de daaraan gerelateerde belangen – vaak in grote mate samenhangen. Een voorbeeld: het watersysteem beperkt zich niet tot de waterlopen, maar omvat ook de waterkwaliteit van een beek en de afvoerpielen in die beek die worden beïnvloed door het grondgebruik in het stroomgebied van die beek. Dus, wanneer een waterschap de waterkwaliteit en de afvoer van een beek wil verbeteren, kan de medewerking van andere partijen noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld de medewerking van gemeenten om de overstort van riolen terug te brengen en de medewerking van grondeigenaren om maatregelen te nemen ten aanzien van de detailontwatering, maar ook de medewerking van rijk en provincie voor een bijdrage in de kosten. Een gebiedscontract biedt in dit geval de mogelijkheid om afspraken te maken over datgene wat de partijen met het gebied voor ogen hebben, wat elk van de partijen daarvoor doet of laat en in hoeverre zij daar financieel in bijdragen.

In het kader van dit artikel is het echter interessanter om te constateren dat de

Nederlandse overheid sinds het eind van de jaren negentig werkt aan nieuwe sturingsmodellen waarin (gebieds)contracten een belangrijke rol spelen in een poging de uitvoeringsgerichtheid van het beleid te vergroten. Eén van de veronderstellingen is dat strategieën en instrumenten uit het bedrijfsleven, zoals prestatie-sturing en contracten, leiden tot effectiever en efficiënter beleid. Niet alleen in de ruimtelijke ordening, maar ook bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en bij de politie komen we daarom steeds vaker zogenaamde prestatiecontracten tegen. In dit kader worden contracten beschouwd als een handig middel om harde afspraken vast te leggen over te behalen resultaten. Dat vereist het formuleren van afrekenbare doelen, en leidt meteen tot een nieuw vraagstuk waar de overheid nog lang niet uit is. Want hoe leg je een goede relatie tussen doel en resultaat, en hoe maak je dat goed meetbaar? De praktische oplossing – *zet plannen om in bindende contracten zodat ze uitgevoerd moeten worden* – leidt daarmee weer tot nieuwe problemen die om nieuwe oplossingen vragen.

Wanneer we echter (als echte postmodernisten) de vooronderstellingen achter de introductie van gebiedscontracten belichten komt er een spanning tussen wens en werkelijkheid in beeld. De wens van de Nederlandse overheid is om met dit type prestatiecontracten een sterkere koppeling aan te brengen tussen planning en uitvoering. De overheid ziet het namelijk als een probleem dat veel plannen uiteindelijk niet uitgevoerd worden. Daarom wil de overheid de uitvoering van deze plannen in de toekomst min of meer afdwingen door in een contract afspraken op te nemen over afrekenbare resultaten. Het idee is dat (gebieds)contracten een oplossing kunnen bieden voor de gebrekkige uitvoering van plannen op grond van de juridische binding die er van uitgaat. Al met al is er een sterk geloof in het idee dat de problemen rond de uitvoering van plannen, cq. beleid, opgelost kunnen worden door weer nieuwe instrumenten

te introduceren. Dit denken is gestoeld op een groot geloof in maakbaarheid. Het idee is dat de overheid op basis van objectieve doelen en problemen kan en moet bepalen wat goed is voor de samenleving en dat het mogelijk en wenselijk is dat de overheid dit tot uitvoering brengt.

Contractuele arrangementen als het gebiedscontract worden vanuit de maakbaarheidsgedachte aangedragen als een 'praktische' oplossing voor een 'praktisch' probleem. Het praktische probleem is dat de huidige ruimtelijke planning niet effectief en efficiënt (genoeg) is; er worden wel plannen gemaakt, maar deze worden vaak niet of onvoldoende uitgevoerd. De praktische oplossing is daarom een stevigere koppeling aan te brengen tussen plan en uitvoering, door resultaatsverplichtingen vast te leggen in een contract. Er wordt echter vergeten om te kijken hoe contracten in het bedrijfsleven echt werken. Bovendien wordt vergeten om te kijken of werkwijzen uit het bedrijfsleven gekopieerd kunnen worden bij de overheid. De werkelijkheid is dan ook enigszins weerbarstiger dan dit wensbeeld het doet voorkomen.

Plannen worden vaak niet planconform uitgevoerd omdat nieuwe ontwikkelingen en nieuwe inzichten de inmiddels verouderde plannen doorkruisen. Plannen moeten bij voorbaat flexibel genoeg zijn om met deze onzekerheden om te kunnen gaan. Het vastleggen van eindresultaten staat hiermee op gespannen voet. Bovendien brengt het opstellen van gedetailleerde contracten hoge kosten met zich mee en leert zowel de theorie als de praktijk dat complexe contracten nooit waterdicht kunnen zijn. Dit laatste kan weer grote financiële consequenties hebben wanneer onverwachte gebeurtenissen of onvoorziene omstandigheden optreden en de afspraken voor de rechter moeten worden bevochten. Tot slot worden vanuit de wensen van de overheid de sturingsmogelijkheden van de staat overschat. Contracten vormen een hulpmiddel in

de samenwerking met andere partijen, maar contracten kunnen alleen vrijwillig aangegaan worden. Op het moment dat de overheid afhankelijk is van anderen kan zij de samenwerking niet eenzijdig afdwingen. Sterker nog, wanneer dat wel zou kunnen zou een contract niet nodig zijn, omdat de overheid het beleid eenvoudigweg op zou kunnen leggen aan anderen.

De ideeën over resultaatgericht management en prestatiebesturing vormen een nieuw symptoom van het maakbaarheidsdenken en contracten worden geïntroduceerd in een poging dat af te dwingen. De maakbaarheidsgedachte is daarom nieuw te noemen vanwege de introductie van kapitalistische managementtechnieken binnen het traditionele neo-Marxistische denkraam. In feite is de nieuwe bedrijfsmatige benadering niet meer dan de centrale sturingsgedachte in een nieuw jasje. De wijze waarop managementstrategieën en –tactieken worden overgenomen uit de private sector is doorspekt met een geloof in maakbaarheid en de wens tot centrale overheidssturing. De nieuwe maakbaarheidsgedachte is gebaseerd op verkeerde verwachtingen van bedrijfsmatige managementbenaderingen. Bedrijfsmatige managementtactieken en –strategieën worden gekopieerd zonder goed begrepen te worden. De ideeën die de overheid ontleent aan de private sector lijken meer ingegeven door bestaande wensbeelden dan door nieuwe inzichten. De overheid redeneert vanuit haar eigen wens, niet vanuit een inzicht in haar mogelijkheden en beperkingen.

De lessen uit het verleden van Van Gunsteren (1976) lijken in de vergetelheid te zijn geraakt. “The Quest for Control” is in de publieke sector nog niet voorbij. Hoewel Van Gunsteren reeds in 1976 overtuigend aantoonde dat een systeem als het ‘program budgeting system’ niet kan werken lijkt de Nederlandse overheid het wiel opnieuw te willen uitvinden met nieuwe op prestatiegerichte sturingsmo-

dellen die worden ontwikkeld in het kader van een streven naar effectiever en efficiënter beleid. Het gebiedscontract vormt hiermee een mooi voorbeeld van de wijze waarop modernisten, verblind door praktische beleidswensen, algemene (planning)dilemma’s negeren. Planners worden daarmee een soort van moderne Don Quichot. Tegen beter weten in worden telkens nieuwe planninginstrumenten en –modellen ontwikkeld die eenvoudigweg niet kunnen werken, omdat de veronderstellingen waarop zij berusten onjuist zijn.

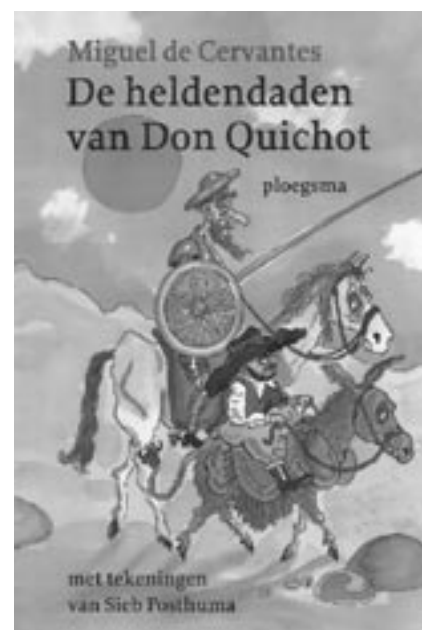
Het geloof in het oplossend vermogen van de wetenschap is blijkbaar zo groot dat men niet geneigd is tot de conclusie te komen dat bepaalde problemen niet op te lossen zijn. Wanneer men deze conclusie zou kunnen/durven trekken (zoals vele postmoderne planners inmiddels hebben gedaan), dan zou dat de mogelijkheid bieden met deze problemen om te leren gaan in plaats van ze te negeren en achteraf in de problemen te komen. Laten we dus de problemen die we op onze klompen kunnen aanvoelen niet negeren omdat het in de weg staat van onze (beleids)wensen of idealen.

Waarom zijn postmodernisten nog steeds niet erg populair?

Het moderne gedachtegoed en het daarmee verbonden maakbaarheidsdenken heeft niet alleen consequenties voor de wijze waarop de overheid invulling geeft aan haar rol in de ruimtelijke planning en het gebruik van planninginstrumenten, het heeft ook invloed op de relaties tussen wetenschap, beleid en praktijk. Voor de overheid staat het bereiken van politiek gestelde doeleinden centraal. Als gevolg van het maakbaarheidsdenken en het geloof in het oplossend vermogen van de wetenschap kan dit gemakkelijk leiden tot verkeerde verwachtingen ten aanzien van de toegevoegde waarde van wetenschappelijk onderzoek. Vanuit dit denkraam wordt onderzoek relevant bevonden voorzover verwacht mag worden dat het de politieke doelen dichterbij kan

brenge. Op basis van haar traditionele opvattingen ten aanzien van de eigen rol en positie in de samenleving, is de overheid bovendien geneigd met name onderzoek te steunen en theorieën tot zich te nemen die instrumenteel van aard zijn. Vanuit de maakbaarheidsgedachte heeft de overheid namelijk het idee dat de sturingsproblematiek slechts een kwestie is van een tekortkoming van het huidige instrumentarium. Vanuit deze gedachte wordt onderzoek dat pretendeert oplossingen aan te dragen door een antwoord te bieden op instrumentele vragen interessant, en met name relevant bevonden.

Het maakbaarheidsdenken geeft op deze wijze onbewust richting aan het wetenschappelijke onderzoek, omdat bepaalde vormen van onderzoek binnen dit paradigma relevanter worden geacht dan andere vormen van onderzoek. Bijvoorbeeld doordat overheidsinstellingen, met de beste bedoelingen, geneigd zijn de meeste ondersteuning en aandacht te schenken aan onderzoeksvoorstellen en –resultaten die passen binnen dit denkraam en de suggestie wekken oplossingen te genereren en te bevatten. Dit kan ten koste gaan van de rol die de wetenschap kan (en moet) vervullen in het bieden



van nieuwe inzichten. Deze inzichten ontstaan juist door gangbare probleem-definities niet als uitgangspunt te nemen, maar tot onderwerp van onderzoek te maken (Wissink, 2000; Allmendinger, 2001). Met deze postmoderne opvatting van wetenschap zijn onderzoekers in staat een nieuw licht te werpen op vastgeroeste denkbelden over problemen, oplossingen en het gebruik van instrumenten. Het blindelings streven naar het ultieme is minder effectief en efficiënt dan het welbewust streven naar het hoogst haalbare. Om te bepalen wat het hoogst haalbare is, is inzicht vereist. Hier kan de postmoderne wetenschap een belangrijke rol vervullen, door kritisch te reflecteren op de dagelijkse beleidspraktijk en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen. Deze kritische reflecties zijn essentieel om tot nieuwe inzichten te komen waarmee praktische problemen op een realistische manier kunnen worden aangepakt. Dus planners, wees realistisch en neem kennis van het postmodernisme of eindig als Don Quichot.

Dit artikel is grotendeels gebaseerd op het proefschrift van de auteur (Van Ark, 2005).

Literatuur

- Allmendinger, P. (1998) Planning practice and the post-modern debate, *International planning studies* 3 (2): 227-248
- Allmendinger, P. (2001) *Planning in postmodern Times*, London: Routledge.
- Ark, R.G.H. van (2005) *Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning*, Delft: Uitgeverij Eburon.
- Assche, K.A.M. Van (2004) *Signs in Time. An interpretive account of urban planning and design, the people and their histories*, Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Barry, P. (2002) *Beginning Theory. An introduction to literary and cultural theory* (second edition), Manchester: Manchester University Press.
- Flyvbjerg, B. (1998) *Rationality and Power. Democracy in practice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2001) *Making Social Science Matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2002) Bringing power to planning research. One researcher's praxis story, *Journal of Planning Education and Research* 21: 353-366.
- Gunsteren, H.R. van (1976) *The Quest for Control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, London: John Wiley & Sons.
- Hillier J. (2002) *Shadows of Power: an Allegory of Prudence*, London: Routledge.
- Miller, H.T. (2002) *Postmodern Public Policy*, Albany: State University of New York Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press
- Wissink, B. (2000) *Ontworpen en ontstaan: een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Summary

Modern planning focuses on the trouble of policymakers and disregards the issues of reality. Believing in malleability, modern planners attribute all inefficiency of their plans to insufficient equipment. This analysis is made by Ronald van Ark, who recently obtained his doctoral degree in spatial planning. He advocates a postmodern attitude, in order to be able to critically reflect on daily practice and the assumptions behind government policy. His opinion is based on the experiences he had during his PhD-project about regional contracts. These contracts are introduced to strengthen the implementation of plans, but according to Van Ark they can not increase the effectiveness and efficiency of regional planning, because these contracts are still based on the principles of central 'command and control'. Planners better should examine what is happening instead of what should happen.