

Zand in het raderwerk

Escalatie van commitment als patroon in het openbaar bestuur

Achtergrondessay ten behoeve van de Studiegroep Openbaar Bestuur

Martin Schulz
Nancy Chin-A-Fat
Mark van Twist
Martijn van der Steen
Daphne Bressers

15 februari 2016

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Verantwoordelijkheid van een minister.....	3
1.2 Escalatie van commitment	4
1.3 Doorgaan of stoppen: zijden van dezelfde medaille	6
1.4 Aard van deze bijdrage en leeswijzer	7
2. Patronen van het openbaar bestuur	9
2.1 Afweging van een wethouder	9
2.2 Beleidsinhoud en de aard van maatschappelijke doelstellingen	10
2.3 Besluitvorming en de aard van het politieke proces.....	13
2.4 Structuur en de aard van de institutionele vormgeving	18
2.5 Cultuur en de aard van rolopvattingen	20
2.6 De onontkoombaarheid van escalatie van commitment.....	22
3. Omgaan met patronen	23
3.1 Apparaat van een gedeputeerde.....	23
3.2 Escalatie van commitment als uitdrukking van een patroon.....	23
3.2 Naar handelingsperspectieven	24
3.3 Zand in het raderwerk?	28
Geraadpleegde literatuur.....	31
Bijlage: Verkenning vanuit de literatuur	34

1. Inleiding

1.1 Verantwoordelijkheid van een minister

Het was nu wel eens tijd om door te zetten. Al twee jaar minister en van de belangrijkste verandering die hij wilde doorvoeren was het om allerlei redenen nog steeds niet gekomen. Vandaag doet zijn communicatieafdeling het persbericht uit en geeft hij interviews aan kranten. Morgen zit hij dan in een actualiteitenprogramma voor de televisie om toelichtingen en antwoorden te geven. Eindelijk is het dan zo ver en kan hij zijn plan doorzetten. En dat is hoog tijd. De samenleving heeft al genoeg problemen en verandert niet vanzelf. Als we iets kunnen doen om het leven voor de mensen in het land aangenamer te maken, dan mogen dat niet laten. Dan moeten we iets doen en wel nu. Bovendien moeten we voorkomen dat onze achterstanden op andere landen niet vanzelf nog groter worden. We mogen niet nalaten om te handelen, daarvoor is deze kwestie nu eenmaal te belangrijk. De kansen die er nu zijn, blijven ook niet eeuwig bestaan. Anderen zitten tenslotte ook niet stil. Het is belangrijk dat een minister verantwoordelijkheid neemt, gewoon de rug recht houdt in de Kamer en ten overstaan van de media. Hij wil en moet er nu voor gaan. Daarom neemt hij nu, als minister, zijn verantwoordelijkheid voor een in onze tijd belangrijke maatschappelijke kwestie.

De meeste bewindspersonen doen op enig moment in hun ambtstermijn wel een uitspraak die op het voorgaande lijkt. De minister neemt verantwoordelijkheid voor een weliswaar uitdagende en maatschappelijk uiterst relevante kwestie. Hij doet het niet alleen, hij *wil* het ook echt. Hij ziet het in het belang van de samenleving en wil zich daarvoor sterk maken. Hij is in positie om het verschil te kunnen maken en wil dat ook doen. In de wetenschap dat het niet vanzelf gaat, dat er tegenwind is, en dat belangrijke projecten nooit zonder slag of stoot gerealiseerd worden. Weerstand hoort erbij, net als kleinere of grotere mislukkingen onderweg. Volhouden, doorzetten, volharden is dan het devies. Ook als de erkenning op korte termijn uitblijft en misschien pas over jaren komt.

Iedere bestuurder kent de ervaring dat het realiseren van maatschappelijke ambitie niet vanzelf gaat. Er zijn tegenwerpingen van maatschappelijke organisaties of van collega's. Er is de lobby van belanghebbenden en zijn er kritische vragen in de volksvertegenwoordiging. Niet alleen van de oppositie, want ook de coalitie volgt de voornemens kritisch. Journalisten schrijven achtergrondverhalen waarin critici het plan neersabelen en deskundigen de zwakte ervan blootleggen. De haalbaarheidsstudies, draagvlakonderzoeken, businesscases en second-opinions worden amper gehoord, ook al laten ze zien dat het voornemen kansrijk en het moment gunstig is. En toch zet de bestuurder ondanks de tegenwind door. Tegen de wind in fietsen is ook een bestuurlijke kwaliteit, doorzetten als anderen afhaken of inbinden. De rug recht houden, optreden in plaats van aftreden. De bestuurder wil koersvast zijn, niet bij de eerste tegenslag terugdeinzen. Hij onderstreept zijn capaciteiten als leider door dit kwetsbare en belangrijke dossier tot een goed einde te brengen. Daarvoor oogst hij uiteindelijk lof, of niet – maar dat is niet waarom hij in de politiek is gegaan. Maatschappelijke doelen realiseren, dat is waar het hem om draait. En dat heeft soms de prijs van persoonlijk ongemak en kritiek. Goed bestuur is soms niet volgen maar volhouden, iets voor elkaar krijgen dat moeilijk bereikbaar is, en niet meebuigen met krachten van buiten (zie ook De Vries & Bordewijk, 2009).

Het op deze manier doorzetten van moeilijke besluiten en lastige dossiers wordt vaak geduid als *verantwoordelijkheid nemen*. Bestuurders zijn verantwoordelijk, maar het *nemen ervan*

wijst op het ook werkelijk naar voren stappen en er iets mee doen. En daar de consequenties van nemen, juist ook als die consequenties moeilijk zijn. Maar verantwoordelijkheid nemen leidt niet direct tot een realisatie van een opbrengst. Niet één centrale beslissing bepaalt of het voornemen werkelijkheid wordt, wat volgt is een aaneenschakeling van vele opeenvolgende vaak omstreden deelbeslissingen. Met steeds nieuwe rondes waarop tegenstanders weer opnieuw oppositie kunnen voeren. Die vele opeenvolgende besluiten maken het besluitvormingsproces *moeilijk* voor de bestuurder, maar soms lokken ze juist door die moeilijkheid een paradoxaal patroon uit: *omdat ze moeilijk zijn leiden ze niet tot stoppen, maar verleiden ze juist tot steeds standvastiger doorgaan* (vergelijk Van Gunsteren, 2002).

Zo ontstaan soms processen van besluitvorming waarin een bestuurder verantwoordelijkheid neemt en zo een reeks besluitvormingsmomenten opent waarin het besluit steeds opnieuw bevochten moet worden, maar waarin de volharding net als de weerstand toeneemt. De bestuurder beweegt niet mee, maar juist steeds sterker tegen. Kritische geluiden worden gehoord en meegenomen. Voor risico's worden beheersingsarrangementen gevonden, kritische stakeholders krijgen een positie in het proces, aan kritische volksvertegenwoordigers worden vergaande toezeggingen gedaan. Het project wordt steeds meer waard, en mag daarom ook meer kosten. Soms pakt dat goed uit en blijkt het project inderdaad een succes dat de moeite van het vechten waard was. Soms is de uitkomst minder gelukkig: het project wordt niet gerealiseerd of werkt niet zoals verwacht. Steeds is de vraag achteraf waarom het uiteindelijk toch zo liep en waarom de weerstand niet leidde tot correctie van de koers maar de koers juist versterkte? Waarom nam de volharding toe terwijl steeds meer seinen op rood gingen? Waarom werden exit-opties niet gekozen en werd verlies onnodig gestapeld? Waarom koos de bestuurder voor vasthouden en doorzetten, ondanks de signalen? In deze bijdrage bezien we dit patroon van volharden en doorgaan, terwijl er naast argumenten om door te gaan ook altijd aanleidingen en mogelijkheden zijn om te stoppen, vanuit het domein van de gedragswetenschappen. Het hier bedoelde patroon wordt daar geduid met de term *escalatie van commitment*.

1.2 Escalatie van commitment

Escalatie van commitment is het fenomeen waarin besluitvormers na een oorspronkelijke beslissing om te investeren bij tussentijdse negatieve feedback besluiten om alsnog *opnieuw en meer* te investeren. We spreken van escalatie van commitment als vier karakteristieke aspecten aanwezig zijn (Brockner, 1992; Moser et al, 2013). Ten eerste hebben besluitvormers al een beslissing genomen om middelen te *investeren* (zoals tijd, geld, organisatiecapaciteit) in een bepaalde richting (zoals een project, besluit of programma) teneinde een bepaald *doel* te realiseren. Ten tweede hebben zij na hun oorspronkelijke investering in enige vorm *negatieve feedback* ontvangen over de haalbaarheid van dat gestelde doel bij de huidige investering. Ondanks hun inspanningen is dat doel nog niet bereikt. Ten derde blijft *onzeker* of het doel uiteindelijk zal worden bereikt. Het is dan ook onduidelijk of aanvullende investeringen écht zullen leiden tot het bereiken van dat uiteindelijke doel. Zeker is wel dat als niet opnieuw wordt geïnvesteerd het doel ook niet wordt bereikt. Ten vierde hebben besluitvormers herhaaldelijk de *keuze* om te blijven investeren in het realiseren van het beoogde doel of daarmee te stoppen. Als ze stoppen gaat de oorspronkelijke investering verloren, maar als ze doorgaan kan het zo zijn dat ze het doel alsnog bereiken. Maar het kan ook zijn dat na de nieuwe investeringen weer vervolginvesteringen nodig zijn.

Van escalatie van commitment is sprake op het moment dat besluitvormers aanvullende middelen investeren in de reeds ingeslagen richting die blijkens de op dat moment beschikbare informatie (negatieve feedback) niet werkt. Of het doel bij verdere investeringen uiteindelijk wel of niet wordt bereikt is daarbij uiteindelijk niet relevant.

“Obviously, it is also possible that escalation of commitment can bring a turnaround of results and positive as well as negative consequences. But this is not the point. The crucial issue is whether there is a tendency to escalate commitment above and beyond what would be warranted by the ‘objective’ facts of the situation” (Staw, 1981:584).

Escalatie van Commitment wordt als concept toegeschreven aan Barry Staw (1976) op basis van zijn bijdrage ‘Knee Deep in the Big Muddy’. In die bijdrage bespreekt hij escalatie van commitment aan de hand van de houding van de Amerikaanse regering in de Vietnamoorlog. Tijdens de hoogtijdagen van de Koude Oorlog is het doel van de Verenigde Staten de overwinning van het kapitalisme op het communisme – van de Verenigde Staten en het westen op de Sovjetunie en haar bondgenoten. Naarmate de oorlog vordert, worden er steeds meer gelden en troepen gecommiteerd aan de strijd. Iedere keer dat er extra wordt geïnvesteerd, gebeurt dit in de overtuiging dat *deze* extra inspanning nu wel tot de gewenste resultaten – namelijk de beslissende overwinning in de oorlog als teken van de dominantie van kapitalistische regimes – zal leiden (vergelijk Sheehan et al, 1971), terwijl gelijktijdig duidelijk is dat die ultieme overwinning waarschijnlijk niet behaald zal worden. De escalatie van commitment heeft hier verstrekkende gevolgen, in de vorm van enorme aantallen mensenlevens die nodeloos verloren gaan. Ze dienen niet langer het bereiken van het doel, maar zijn het gevolg van consequent toenemende volharding in het ingeslagen pad.

De associatie met escalatie van commitment is negatief. Het wordt gezien als de oorzaak van hoge kosten en grote maatschappelijke problemen. Zo hebben jarenlange pogingen om Luchthaven Twente om te vormen van een militaire tot een commerciële luchthaven er niet voor kunnen zorgen dat er ook daadwerkelijk commercieel vliegverkeer plaats heeft in Twente (zie Schulz et al, 2015). De ontwikkeling van de burgerluchtvaart is daar uiteindelijk gestopt. Het realiseren van werkgelegenheid en economische groei voor Twente – wat de oorspronkelijke doelstelling van de luchthaven ontwikkeling was – is niet behaald. Hetzelfde kan worden gezegd van de realisatie van de Hogesnelheidslijn (HSL) waarvan het tracé er wel ligt, maar waarop na een kort periode van rijden met de Fyra treinen inmiddels weer normale sneltreinen worden ingezet. Dat de oorspronkelijke doelstelling, namelijk het realiseren van meer economische waarde voor de Randstad door snellere bereikbaarheid, niet is bereikt, is daarbij van ondergeschikt belang aan het patroon dat zich voor doet: het doorzetten, volhouden en volharden ondanks signalen die tot heroverweging noodzaken. Het zijn dit soort projecten, die we dan beschouwen als escalatie van commitment.

Er zijn ook situaties waarin we het fenomeen van volharden, doorzetten, volhouden en afmaken juist als iets positiefs beschouwen. Waarin doorzetten en volhouden ondanks tussentijds tegenwerpingen en tegenstrevingen wordt gezien als teken van goed besturen. In die situaties echter noemen we dit patroon geen escalatie van commitment. Alleen wanneer het patroon negatief uitpakt, is sprake van de kwalificatie escalatie van commitment. In andere situaties zien we het eerder als goed bestuur of ferm leiderschap. In het Verenigde Staten van de jaren zestig besloot president Kennedy om een mens op de maan te zetten voor

het einde van het decennium. Uit zijn beroemde rede van 12 september 1962 stamt het volgende citaat:

“We choose to go to the moon in this decade and do the other things, not because they are easy, but because they are hard, because that goal will serve to organize and measure the best of our energies and skills, because that challenge is one that we are willing to accept, one we are unwilling to postpone, and one which we intend to win, and the others, too.”

Kennedy zou het zelf niet meer meemaken, maar zijn uitspraak werd waarheid. In 1969 landden de Verenigde Staten op de maan. Niet alleen de fysieke landing had plaats, maar ook de mobilisatie van maatschappelijke, economische en politieke kracht werd een feit. Kennedy wist niet zeker of het doel bereikt zou worden, hij wist ook niet hoeveel eventuele extra investeringen het zou vragen bovenop de oorspronkelijke investering om het doel te bereiken als het al bereikt zou worden. Op vele momenten had hij of zijn opvolger kunnen besluiten er alsnog mee te stoppen. Bovendien waren voor veel Amerikanen de jaren zestig – ten tijde van de Vietnamoorlog – geen rooskleurige periode van overvloed en welvaart. De keuze had ook zeker negatieve gevolgen.

Onbedoeld zou deze positieve waardering van volharden, doorzetten en volhouden ertoe kunnen leiden dat we het fenomeen van escalatie van commitment gaan bezien als iets waaraan twee soorten van waardeoordelen verbonden kunnen worden. Dat het zowel iets positiefs als iets negatiefs is. Dat is echter niet onze bedoeling. Het gaat er ons in deze bijdrage niet om of situaties van volhouden, doorzetten en volharden uitdrukking zijn van goed of slecht handelen. Dergelijke oordelen zijn er al genoeg, zoals bijvoorbeeld in het geval van de Betuweroute, de Haagse Tramtunnel, de Noord-Zuid Lijn, maar ook projecten als het Elektronisch Patiëntendossier en de OV-Chipkaart. Ons gaat het erom dat sprake is van *begrijpelijk handelen*. De vraag is dan niet zo zeer of het handelen goed of slecht was, maar of er voldoende institutionele waarborgen, checks and balances in besluitvormingsprocessen zijn ingebouwd om te voorkomen dat krachtig leiderschap, volhouden, doorzetten en afmaken eindigen als escalatie van commitment.

1.3 Doorgaan of stoppen: zijden van dezelfde medaille

Of escalatie leidt tot het bereiken van het doel is irrelevant voor de bestudering van het patroon op zich. En dat patroon kenmerkt zich door steeds weer terugkerende verschijnselen, zoals het doorgaan ondanks weerstand, het serieus nemen van de kritische analyse en deze toch terzijde leggen, de bestaande opties serieus op tafel leggen om nog standvastiger te kiezen voor de ingeslagen route en het op kosten jagen van de samenleving in de overtuiging dat je vooral zelf een verlies neemt terwijl de samenleving er als geheel beter van wordt. Dat leidt onvermijdelijk tot de vraag wat het juiste moment is om te stoppen en of stoppen dan wel of niet noodzakelijk is. Theoretisch is voor die afweging een helder moment te scheppen, namelijk het moment waarop een nieuwe investeringsbeslissing dient te worden genomen. In de praktijk is het de kern van escalatie dat dit moment niet zo eenvoudig te benoemen is. Ware het alleen al omdat negatieve feedback vaak een ambigu karakter heeft. Er is ook altijd informatie die doorgaan juist wel rechtvaardigt waardoor stoppen of doorgaan een afweging is tussen tinten grijs en niet tussen zwart en wit. Bovendien bewegen moment en momentum zich vaak onafhankelijk van elkaar. Als het moment voor een beslissing gepaard gaat met een bestuurder die de vertrouwensvraag stelt, dan wordt de keuze zo groot en persoonlijk dat nee-zeggen bijna onmogelijk wordt. Het verkregen vertrouwen wil de bestuurder vervolgens niet beschamen, bovendien ziet hij zich

gesterkt om door te gaan. Daarbij passen treffende uitspraken, zoals ‘ik zal het vertrouwen niet beschamen’, ‘ik voel de taak die op mijn schouders rust’ en ‘ik sta voor mijn woord’.

Drummond (2014) beargumenteert dat projecten juist ook *onterecht* te vroeg kunnen worden gestopt. Iets willen realiseren gebeurt altijd in situaties waarin ook negatieve feedback bestaat, waarin er ook tekenen zijn dat het niet gaat lukken en waarin het volhouden, doorzetten en afmaken juist de kern van de kwaliteiten van de besluitvormer zijn. De praktijk laat immers zien dat er zonder risico te nemen nooit echte winst wordt geboekt en dat er weinig tot niets tot stand zou komen als besluitvormers bij iedere vorm van negatieve feedback steeds voor stoppen zouden kiezen in plaats van doorgaan. De *paradox* van escalatie van commitment bestaat erin dat het dezelfde menselijke eigenschappen zijn (zoals doorzettingsvermogen, commitment en vasthoudendheid) die maken dat projecten uiteindelijk kunnen slagen en de doelstellingen worden bereikt, precies dezelfde eigenschappen zijn die er óók voor kunnen zorgen dat het project juist een enorme mislukking wordt en het bereiken van de doelstellingen ons steeds weer ontglipt. Die paradox wordt nog bemoeilijkt, omdat we in situaties waarin de genoemde menselijke eigenschappen als positief worden beoordeeld niet spreken van escalatie van commitment.

1.4 Aard van deze bijdrage en leeswijzer

In deze bijdrage bezien we de wijze waarop escalatie van commitment zich manifesteert in het openbaar bestuur. Daartoe hebben we eerst een verkenning gemaakt van de wetenschappelijke literatuur. We brengen de factoren in kaart die het optreden van escalatie van commitment beïnvloeden en zoeken verklaringen voor het optreden van het fenomeen. Het verslag van deze verkenning is opgenomen in de bijlagen van deze bijdrage. Het lezen ervan is vooral interessant voor het verkrijgen van een overzicht over de aard van factoren die escalatie van commitment in de hand werken en van factoren waarvan in de literatuur wordt gesteld dat deze de-escalerend werken. Deze factoren zijn ingedeeld in zogenaamde *zachte* factoren (zoals cultuur, emoties en persoonskernmerken) en *harde* factoren (zoals doelstelling, investering en institutionalisering). Het samenspel van dergelijke factoren beïnvloedt de kans dat er daadwerkelijk in concrete gevallen escalatie van commitment zal optreden.

De kern van deze bijdrage gaat over de wijze waarop escalatie van commitment zich uit in het openbaar bestuur. We laten zien hoe die verschillende harde en zachte factoren die we in de literatuur aantreffen in de praktijk tot uiting komen. Ook laten we zien hoe met verschillende uit de literatuur bekende de-escalatiemethoden wordt omgegaan en waarom die slechts ten dele werken. Daartoe bespreken in hoofdstuk 2 achtereenvolgens de typerende mechanismen die zich voordoen in de beleidsinhoud, in het besluitvormingsproces, in de structuur en in de cultuur van het openbaar bestuur en die gezamenlijk het patroon vormen dat kan resulteren in een escalatie van commitment.

We bezien escalatie van commitment als uitdrukking van een patroon dat zowel positief als negatief kan uitpakken. Positief in die zin dat vasthoudendheid, doorgaan, commitment tonen en de uitgezette richting volhardend volgen nodig zijn om een moeilijk haalbare doelstelling te realiseren. Gelijktijdig is het een negatief patroon, omdat bestuurders (maar ook volksvertegenwoordigers en ambtenaren) regelmatig niet in staat blijken om in het aanschijn van bijvoorbeeld maatschappelijke en economische veranderingen te besluiten tot koerswijziging of zelfs tot stoppen. In hoofdstuk 3 schetsen we dan ook

handelingsperspectieven voor de omgang met zowel de gewenste als ongewenste uitdrukkingen van dit patroon.

2. Patronen van het openbaar bestuur

2.1 Afweging van een wethouder

Het is al laat als de wethouder die avond aan zijn bureau in het stadhuis zit. Hij buigt zich over de stukken die zijn ambtenaren voor de collegevergadering van volgende week hebben voorbereid. Het belangrijkste stuk ligt bovenop. Het is een document dat hij twee keer eerder heeft teruggestuurd. De eerste keer was de kwaliteit onvoldoende en de tweede keer kwam het politiek niet uit. De tijd begint te dringen en hij zal er nu toch een keer over moeten beslissen: doorgaan of niet? Het is al weer bijna zeven jaar geleden dat de gemeenteraad heeft besloten om samen met de buurgemeenten tot logistiekknoppunt in dit deel van het land te willen uitgroeien. Het knoppunt zou werkgelegenheid voor de hele regio moeten creëren. Sindsdien wordt er hard gewerkt aan de verwerving en ontwikkeling van gronden. Het is een dossier dat hij in de collegevorming naar zich toe heeft getrokken en dat door een inmiddels gepensioneerde partijgenoot in een vorig college is opgezet. De ontwikkeling van de grondprijzen, extra kosten voor bouwrijp maken en afspraken die de gemeenten gezamenlijk en met partners hebben gemaakt, noodzaken hem nu om de raad om extra middelen te vragen. En het is helaas niet de eerste keer dat dit dossier in problemen verkeerd. Eerder moest hij de raad al bijna dwingen om een moeilijk compromis dat hij met de partnergemeenten sloot te accepteren. En daarvoor al was er dat gedoe met de bewonersorganisaties en natuurverenigingen die hij een juridisch traject niet uit het hoofd had kunnen praten.

De wethouder in dit voorbeeld staat voor een keuze: doorgaan of stoppen. In het eerste geval vraagt hij de raad om meer geld, in het tweede geval om beëindiging van het project. Dat lijken heldere opties, maar is het wel zo duidelijk? De realisatie van het logistiekknoppunt is als speerpunt opgenomen in het coalitieakkoord, de gemeenteraad heeft een politiek kader vastgesteld dat het logistiekknoppunt mogelijk moet maken en met de buurgemeenten is inmiddels een langdurig proces van samenwerken en onderhandelen doorlopen. Bovendien is de gepensioneerde voorganger binnen de partij een persoon met groot aanzien, die met het knoppunt echt iets heeft willen nalaten aan de samenleving. Het is zijn erfenis, moet je die voor een beperkte extra investering omver gooien? Is dat dan goed bestuur? Loopt hij er niet voor weg? Als stoppen écht het beste zou zijn dan zou hij het meteen doen, maar is dat het wel? Er zit ook al zoveel tijd en energie in. Er was eindelijk voortgang, het einde lijkt nu echt zichtbaar. Voor het eerst sinds de start van het proces worden nu echte stappen gemaakt. En dan moet het stranden op een relatief beperkte overschrijding, terwijl die op termijn terugverdiend gaat worden.

Formeel heeft de wethouder natuurlijk een keuze, maar of hij ook *voelt* dat hij een keuze heeft, is nog maar de vraag. Het is niet ondenkbaar dat de wethouder in kwestie geen keuze ervaart. Hij wil ervoor vechten, het wil ervoor gaan staan, het is tijd om te knokken voor het plan, voor zijn voorganger en voor de mensen (niet in de laatste plaats zijn hard werkende ambtenaren) die het resultaat verdienen. Hij kan het door de raad geloodst krijgen als hij dat wil, dat voelt hij. Maar is dat ook de juiste keuze om te maken? Hij is niet belang om politiek te sneuvelen, hij is ertoe bereid als het nodig is, maar is het nodig. Dat is de vraag. De wethouders riskeert bewust zijn politieke leven, omdat hij het plan de moeite waard vindt. In pokertermen gaat hij *all in*. Daardoor lukt het ook om het plan door de raad te krijgen. Dat heeft echter wel de consequentie dat na deze vergadering de weg terug nog verder uit beeld raakt. Nu moet het ook wel écht lukken en wel snel ook. Er is geen weg meer terug. Ook voor de raad, die even niet meer kan tegenstribbelen: ‘u was erbij, u heeft zelf gezegd dat we

doorgingen, nu moet u ook als raad de rug recht houden'. We horen het de wethouder al zeggen.

2.2 Beleidsinhoud en de aard van maatschappelijke doelstellingen

Maatschappelijke doelstellingen en doelsubstitutie

Het realiseren van *maatschappelijke doelen* is de kern van openbaar bestuur. De problemen en opgaven die in de samenleving aanwezig zijn moeten worden opgelost. Om die problemen het hoofd te bieden formuleert het openbaar bestuur maatschappelijke doelstellingen. Die doelstellingen laten zien welke maatschappelijke verandering de overheid – het Rijk, een provincie, gemeente of waterschap – wil realiseren. Ze worden dan ook vastgelegd in beleidsnota's en vormen de basis voor politieke besluitvorming. De doelstelling is het exclusieve terrein van de volksvertegenwoordiging. In duale verhoudingen is het vaststellen van *het kader* het moment waarop volksvertegenwoordigers hun invloed kunnen doen gelden. Kadere stellen is naast controleren en het vertegenwoordigen van het volk een van de drie centrale taken van een volksvertegenwoordiging. In die kadere staan de beoogde doelstellingen centraal. Ze vormen daarmee ook de maatstaf voor politieke organen om de prestaties van het bestuur te toetsen. Het realiseren van de kadere en daarmee van de politiek vastgestelde doelstellingen is de opgave en de plicht van het bestuur. Het niet behalen van doelstellingen is politiek gezien niet aanvaardbaar. Er zijn immers publieke gelden beschikbaar gesteld om die doelstellingen te realiseren en het niet behalen van doelstellingen kan gemakkelijk worden uitgelegd als het verspillen van schaars gemeenschapsgeld. Geen enkele bestuurder ziet er naar uit om aan zijn volksvertegenwoordiging uit te leggen dat hij de beoogde doelstellingen niet heeft gehaald.

Politieke kadere bevatten naast maatschappelijke doelstellingen ook altijd de middelen of oplossingsrichtingen die worden ingezet om de problemen op te lossen. Het zijn die oplossingen die bestuurders dienen te realiseren om het beoogde doel te bereiken. Het *wat* (maatschappelijke doelstelling) en het *hoe* (daartoe in te zetten middel) worden in politieke kadere met elkaar verbonden. Op een bepaald moment in de tijd, onder bepaalde omstandigheden bij een gegeven doelstelling past een bepaald middel. Het politieke kader schroeit *wat en hoe* vervolgens aan elkaar vast. Het uitvoering geven aan dat kader wordt daarna in programma's, projectplannen en plannen uitgewerkt waarna er in regelmatige termijn in voortgangsrapportages, MARAP's (maandelijks rapportages) en KWARAP's (kwartaalrapportages) verslag van de uitvoering wordt gedaan.

Het is deze verbondenheid *van doel en middel, van wat en hoe* die escalatie van commitment in het openbaar bestuur in de hand werkt. In de praktijk geven betrokkenen altijd aan dat de inspanningen die worden verricht, gedaan worden omwille van het maatschappelijke doel. Het gaat om de werkgelegenheid, het gaat om de veiligheid, het gaat om de culturele positie van de stad, het gaat om de kwaliteit van het onderwijs, het gaat om de bereikbaarheid van de gemeente, het gaat om een schoon en natuurlijk provinciaal landschap en het gaat om de kwaliteit van de zorg en de belangen van de jeugd. Steeds gaat het om nastrevenswaardige doelstellingen waar in algemene zin ook niemand tegen kan zijn. Want wie is er nu tegen werkgelegenheid, tegen veiligheid, tegen een goede culturele positie, tegen goede bereikbaarheid, tegen kwaliteit van onderwijs of tegen goede zorg voor de jeugd? En *omdat* het steeds gaat om die maatschappelijke doelstellingen gaat het *ook* om dat in te zetten middel (zie ook Schulz, 2015). Omdat we de economische positie

van de regio willen versterken en werkgelegenheid willen aantrekken – zoals in het voorbeeld van de wethouder – gaan het om het logistiekknoppunt. Omdat het gaat om culturele positie van de stad, gaat het dus om de bouw van het theater. Omdat het gaat om de kwaliteit van het onderwijs, gaat het dus om het neerzetten van dat nieuwe schoolgebouw.

Het patroon van escalatie van commitment kenmerkt zich erdoor dat op enig moment *het middel het doel overneemt*. De realisatie van theater, schoolgebouw en logistiekknoppunt nemen de onderliggende maatschappelijke doelen over en worden doel op zichzelf. Het gaat om dat maatschappelijke doel en dus gaat het om dat in te zetten middel. Dat wordt in de praktijk vaak niet zo benoemd en beleefd. Volksvertegenwoordigers en bestuurders zeggen steeds dat het gaat om de maatschappelijke doelstelling, daar werken ze voor, die willen ze bereiken. Gevraagd naar het door hen ingezette middelen betogen ze ook steeds dat het slechts een middel is om dat doel te bereiken. Gelijkzeitig wordt het middel welhaast ongemerkt tot doel. De wens om het middel te realiseren neemt het maatschappelijke doel als het ware over. Daardoor wordt het ook lastiger om het maatschappelijke doel te heroverwegen, dat is immers democratisch vastgesteld, het kader is gegeven en nu moet het worden gerealiseerd. Dat overnemen van de doelstelling door het middel wordt *doelsubstitutie* genoemd (vergelijk Nuijten, 2012).

Streven of verplichting?

Wanneer een doelstelling of ambitie eenmaal is bepaald, heeft in het openbaar bestuur een weging met betrekking tot de inzet van middelen plaats. Bestuurders bekijken welk alternatief de beste kans op doelrealisatie biedt tegen de laagste kosten bij acceptabele risico's. Het complicerende is hier dat de doelstelling het uitgangspunt vormt. Het is immers die dominante en geldende maatschappelijke doelstelling die de inzet van middelen bepaalt. Alternatieven zijn meer of minder verkieselijk in relatie tot die doelstelling. Alternatieven die bijdragen aan de realisatie van de doelstelling zijn kansrijker dan alternatieven die minder bijdragen. En op het eerste gezicht is dat natuurlijk ook precies de bedoeling. We willen dat alternatief kiezen dat de meeste kans biedt om het doel te bereiken.

In de praktijk is het echter gelijktijdig de oorzaak van veel problemen. Alternatieven die eigenlijk behoren bij alternatieve doelstellingen zijn bij voorbaat kansloos en niet alleen kort nadat de doelstelling is vastgesteld. Ook jaren later als de tijd is voortgeschreden en de oorspronkelijke doelstelling nog steeds het uitgangspunt is, worden alternatieven die niet passen bij de oorspronkelijke doelstelling niet serieus genomen. Hoewel bijvoorbeeld de context en de economische situatie inmiddels kunnen zijn veranderd. De oorspronkelijke, maatschappelijke doelstelling wordt echter niet substantieel opnieuw overwogen. Het ter discussie stellen van de doelstelling leidt immers tot het ter discussie stellen van het middel en juist in dat middel zijn inmiddels veel investeringen gedaan. Niet de laatste plaats heeft institutionalisering plaats gehad van afspraken en verbanden, bijvoorbeeld in projectorganisaties of gemeenschappelijke regelingen. Die institutionalisering maakt dat het lastiger wordt om het middel en daarmee de doelstelling te heroverwegen (vergelijk Zucker, 1983) waardoor escalatie van commitment kan optreden.

Gelijktijdig is de vraag onder welke omstandigheden de oorspronkelijke doelstelling ter discussie gesteld zou moeten worden. Het is de openheid die er komt om *alternatieve doelstellingen te verkennen*, die uiteindelijk maakt dat er ruimte komt om met het inzetten van het middel te stoppen. Met andere woorden we gaan pas overwegen om te stoppen met de bouw van het logistiekknoppunt, als we ons realiseren dat de doelstelling van

economische ontwikkeling en werkgelegenheid creëren, die ooit logisch en passend was die logica en passendheid onder de huidige, gewijzigde, nieuwe omstandigheden heeft verloren. Lee et al (2015: 125) formuleren de volgende constatering:

“[...] goal setting is like a strong prescription drug that can have adverse side effects, that it should be applied with caution, and that it should come with a warning label.”

Voorgaande beschouwing leidt tot de vraag wat nu de aard is van het de doelstellingen en van het politieke kader. In de praktijk van het openbaar bestuur geldt dat kader als een *verplichting*. Het bestuur krijgt een opdracht en is daarmee verplicht om dat kader uit te voeren. Wanneer in dat kader de doelstelling en het middel beide gegeven zijn, ziet het bestuur doorgaans weinig mogelijkheden om alternatieven te heroverwegen. Die ruimte is er wel, maar dat voelt niet zo. Heroverwegen is al snel verlies nemen en wordt gemakkelijk uitgelegd als terugkomen op een eerdere dwaling. Tegelijkertijd kunnen contextuele wijzigingen, zoals een veranderend economisch perspectief, veranderende wet- en regelgeving ook op andere bestuurlijke niveaus (niet in de laatste plaats het Europese), technische ontwikkelingen of het uitblijven daarvan en nieuwe wetenschappelijke inzichten, aanleiding zijn de doelstelling ter discussie te stellen, bij te stellen of zelfs te wijzigen. In zo een perspectief is het realistischer om doelstellingen te zien als iets dat wordt *nagestreefd*, dan als iets waartoe het bestuur wordt verplicht. In onderstaand schema werken we dat verschil uit.

Aspecten van politiek kader	Doelstelling als resultaatverplichting	Doelstelling als inspanningsverplichting
<i>Realisatie</i>	Bereiken	Er aan werken
<i>Verandering</i>	Eenmalig, episodisch	Continu
<i>Wijziging</i>	Herontwerpen	Bijstellen
<i>Scheidslijn</i>	Breuk	Vloeiende overgang
<i>Interpretatie</i>	Naar de letter	Naar de geest
<i>Oordeel</i>	Toestemming nodig	Afstemming nodig

Wanneer bestuurders doelstellingen ervaren als een resultaatverplichting dan laat dit in hun belevingswereld weinig ruimte over om iets anders dan de afgesproken doelstelling te realiseren. Heroverwegen, terugdraaien en stoppen zijn dan welhaast onbespreekbare opties, omdat ze voelen als iets grootst, overdonderend en als een donderslag bij heldere hemel. Dat werkt doorgaan, volharden en doorzetten in de hand waardoor escalatie van commitment kan optreden. Op vergelijkbare wijze voelt een inspanningsverplichting als iets met meer ruimte om te manoeuvreren, op gezette stappen terug te komen en het doorzetten en af maken af te wisselen met momenten of periodes van reflectie.

Het bij elkaar brengen van doelen en middelen in een politiek kader snoert de vrijheid van het meebewegen met externe veranderingen voor executieve bestuurders in, maar vergroot de invloed die volksvertegenwoordigers hebben op het bestuur. Bestuurders dienen wijzigingen in hun voornemens – al die acties die niet passen in het politieke kader – voor te leggen aan de volksvertegenwoordiging. Het voorleggen van een wijziging aan de Kamer, de Staten of de Raad wordt daarbij niet gezien als feitelijke gebeurtenis die noodzakelijk is gezien wijzigende omstandigheden, maar wordt ook altijd gebruikt als *politiek moment*. Blijkbaar lukt het de minister, gedeputeerde of wethouder niet om het kader te realiseren en dat is steevast een moment om de bestuurder kritische vragen te stellen. Bestuurders mijden

dit soort ontmoetingen die niet voor niets bekend staan als *terug moeten*. Dat terug moeten impliceert een nederlaag, die ook zo wordt gevoeld zeker als een bestuurder moet vragen om extra financiële ruimte.

Het is dit klassieke politieke spel dat in de hand werkt dat besturen liever niet *terug gaan* naar de volksvertegenwoordiging en alle acties die ze doen zo veel mogelijk als passend binnen het politieke kader bestempelen. In de loop van de tijd verwordt het kader daarmee van een verplichting tot een rechtvaardiging. Naarmate het moeilijker blijkt om de oplossing gerealiseerd te krijgen en de tussentijdse signalen negatiever worden, beroept het bestuur zich ter legitimatie van doorgaand handelen steeds meer op het politieke kader. Het politieke kader begint psychologisch gezien als een uitdaging, wordt een verplichting en eindigt als rechtvaardiging. Het kader *rechtvaardigt* doorgaan, volhouden en afmaken in psychologische zin.

De doelstelling van voorgenomen beleid doet commitment niet escaleren door zelfingenomenheid of door zelfoverschatting van bestuurders en volksvertegenwoordigers noch zijn zij op zoek naar zelfrechtvaardiging van eerder genomen besluiten. De omgang met maatschappelijke doelstellingen werkt escalatie in de hand door het *wegnemen van alternatieve keuzes*. Niet echt natuurlijk. De alternatieven blijven gewoon bestaan. Ze verdwijnen in psychologische zin, ze raken uit beeld, worden onwaarschijnlijk, voelen moeilijk en lijken uiteindelijk onrealistisch. De eenmaal gemaakte keuze blijft ook bij toekomstige heroverwegingen van alternatieven de beste optie. Niet omdat er geen alternatieven zouden bestaan, maar doordat het gekozen alternatief altijd het beste gevonden zal blijven worden gegeven de eerder benoemde en als onwrikbaar vastgelegde doelstelling (vergelijk met de voorkeurstheorie van Schulz-Hardt et al, 2009). Het is dus niet in absolute termen de beste oplossing, maar in relatieve. Het lijkt de beste optie, omdat die zo voelt.

2.3 Besluitvorming en de aard van het politieke proces

Het ter discussie stellen van het verkozen alternatief is lastig, niet alleen doordat het zich moeizaam verhoudt tot gekozen doelstellingen, maar doordat dit vraagt om het openbreken van politiek vastgestelde kaders. Het vaststellen van die kaders gebeurt in de volksvertegenwoordiging – het parlement, de Staten of de Raad. Het voorstel voor hoe dat kader eruit zou kunnen en zelfs moeten zien, wordt gemaakt door het bestuur – de regering of het college. Dit proces van het opstellen van voorstellen en het vaststellen daarvan in democratische organen wordt omgeven door een politiek spel dat zich doorgaans achter de schermen voltrekt.

Fractie- en coalitiediscipline

Als we complexe projecten en trajecten bezien waarin commitment wordt geëscaleerd dan valt op dat met het democratisch gehalte van genomen besluiten en van gezette stappen *niets mis is*. Het parlement, de Staten en de raad hebben altijd die besluiten vastgesteld die nodig waren om de volgende stap te zetten. Bestuurders uit de regering en het college blijken nader beschouwd zo goed als nooit hun mandaat te buiten te zijn gegaan. Gelijktijdig valt op dat in de wijze waarop het parlement, Staten en raden zich in dit soort dossiers manifesteren als buitengewoon kritisch te karakteriseren is. Ze volgen de ontwikkelingen op de voet en er is weinig tot niets dat aan hun aandacht ontsnapt. De volksvertegenwoordigers nemen doorgaans zelfs op verschillende momenten moties en amendementen aan. In sommige gevallen richten zij zelfs een aparte commissie in om het project te volgen en het debat met het bestuur scherp voeren. Volksvertegenwoordigingen kiezen hiervoor vanuit de gedachte

dat ze zichzelf daarmee in stelling wil brengen. Ze willen het proces niet over zich heen laten komen, maar aan de voorkant sturen. Ze willen grip houden op wat er gebeurt. Zowel coalitiepartijen als oppositiepartijen schuwen niet om kritische vragen te stellen en om twijfels te uiten. Het is onderdeel van mechanismes als het escaleren van commitment en doelsubstitutie dat al die geluiden heel belangrijk worden gevonden, ook door de volksvertegenwoordigers zelf, maar uiteindelijk niet leiden tot koerswijzigingen ten opzichte van de door het bestuur voorgestelde besluiten. Wat overblijft is dat de volksvertegenwoordigingen doorgaans vrijwel *alle* voorstellen aannemen – al dan niet voorzien van moties en amendementen – en daarmee het optreden van regering of colleges niet alleen legitimeren, maar daartoe met hun besluiten opdracht geven. En zo een opdracht weegt zwaar voor een regering of college – zelfs als ze de formulering ervan zelf hebben opgesteld. Gelijktijdig hebben kritische opmerkingen, kanttekeningen en vragen van volksvertegenwoordigingen in de loop van het besluitvormingsproces daarom ook geen grote gevolgen voor de ingeslagen koers van het bestuur. De volksvertegenwoordiging stemt steeds in meerderheid voor de voorstellen van het bestuur.

De dynamiek van de politiek-bestuurlijke praktijk is er doorgaans een waarin de individuele stem wordt afgegeven conform de lijn van de fractie. Er is *fractiediscipline*. Die fractiediscipline kunnen we zien als een drijvende kracht achter escalatie van commitment. Het krijgt bijvoorbeeld vorm door het naar voren brengen van standpunten van de verschillende partijen door een woordvoerder namens de partij. Bij de stemming schaart de gehele fractie zich dan achter de woordvoerder. Doorgaans gebeurt dat niet dan nadat daarover in de fractievergadering vooroverleg is geweest, maar na dat fractieoverleg tonen ook zij die het niet met de fractielijn eens zijn zich loyaal. Eventuele disputen blijven binnenskamers en er wordt loyaliteit aan de fractielijn verwacht. Voor de meeste complexe dossiers is bovendien een woordvoerderschap nodig, omdat niet iedere volksvertegenwoordiger alle dossiers in detail kan volgen. Daarvoor ontbreekt het nu eenmaal aan tijd. Een goed debat binnen de fractie met de woordvoerder leidt dan tot een fractielijn die hoofdzakelijk door de woordvoerder wordt bepaald. In complexe dossiers is het dan onderdeel van het debat dat woordvoerders benoemen hoe diepgaand de fractie heeft gediscussieerd, hoe goed bezwaren zijn gehoord en kritieken zijn gewogen en dat juist vanwege die weging van bezwaren en kritieken de fractie instemt met het voornemen aangezien deze bezwaren en kritieken daarin via dit amendement, of via deze motie ook een plaats krijgen.

Hetzelfde mechanisme doet zich voor bij *coalitiediscipline*. Daarin wordt verwacht dat gemaakte afspraken tussen coalitiefracties door elk van de fracties voltallig wordt gesteund. De besluitvorming in een politiek, vertegenwoordigend orgaan in gevallen van een meerderheidscoalitie is dan ook altijd ingericht ten faveure van het coalitiebeleid. Dat is ook waarvoor we coalities smeden. Daarvoor zijn ze bedoeld. De inrichting van politieke besluitvormingsprocessen is in wezen ontworpen *om de trein te laten rijden* en niet om deze af te remmen of te stoppen. Fractie- en coalitiediscipline maken het de coalitiepartijen na verkiezingen mogelijk om hun ideeën te realiseren. De afstemming hierover heeft op politiek topniveau plaats tussen de verschillende partijen als eerste in coalitieonderhandelingen en later doorgaans in een coalitieberaad – waarin het openbreken van afspraken lastig is, zeker rondom een beladen dossier als een luchthaven, de koop van een hogesnelheidstrein of de bouw van een theater.

Het afremmen, laat staan stoppen, van een voorgenomen besluit vraagt in meerderheidscoalities per definitie ook om tenminste één tegenstem vanuit de coalitie aangezien de oppositie alleen niet voldoende massa heeft. En dat is een ingewikkelde tegenstem. De tegenstem is altijd meteen *een noodrem*. En het trekken aan de noodrem doen we alleen in noodgevallen. De tegenstem riskeert een coalitiecrisis, de tegenstem riskeert de eigen politieke carrière, de tegenstem riskeert verloren te gaan als niet op voorhand voldoende tegenstemmen worden gecommitteerd om een meerderheid te halen en de tegenstem riskeert geridiculiseerd te worden: tegen een logistiekknoppunt stemmen, is toch eigenlijk ook stemmen tegen economische ontwikkeling. En net die houding is uitdrukking van doelsubstitutie en daarmee escalatie van commitment. Na een tegenstem is het overigens nog maar de vraag hoe het bestuur verder gaat. Niet zelden wordt de besluitvorming later gerepareerd, door in het geval van interbestuurlijke samenwerking bijvoorbeeld een addendum bij een bestuursovereenkomst te sluiten om geldende kaders passend te maken. Bovendien gaan tegenstemmen zelden gepaard met dankbaarheid over het voorkomen van escalatie van commitment. Eerder gaat het over weggegooide geloofwaardigheid van de politieke partij en over de spijt van gemiste kansen. Het is de gedachte aan spijt die escalatie en dus toch maar doorgaan in de hand werkt (vergelijk Wong & Kwong, 2007; Ku, 2008).

Het is deze dynamiek van coalitiebesluitvorming – waarin coalitieonderhandelingen, fractie- en coalitiediscipline centraal staan – die de belangrijkste reden vormt waardoor een volksvertegenwoordiging samen met een bestuur in een gezamenlijk proces van escalatie van commitment en doelsubstitutie terecht kan komen. Escalatie van commitment is in het openbaar bestuur dan ook een collectief proces.

Deze gezamenlijkheid heeft als gevolg dat het proces een beetje van iedereen is. Bestuur, raad en ambtenaren raken allemaal verstrikt waardoor niemand er nog uit durft te stappen. Niemand wil aan die noodrem trekken – het woord alleen als doet huiveren. Er staat in de tram en de trein niet voor niets een boete op als de noodrem ongerechtvaardigd wordt getrokken. Iemand die de noodrem trekt, heeft een hele goede reden nodig en zo scherp en duidelijk zijn die redenen in de praktijk van het openbaar bestuur vaak niet.

Interessant is in dat verband ook de term die we in Nederland gebruiken om mensen aan te duiden die aan die noodrem hebben getrokken of dat zelfs maar publiekelijk hebben overwogen: de zogenaamde dissidenten. Dissidenten horen er niet bij, ze zijn verraders, ze wijken ongeoorloofd af van dat wat ze hadden moeten doen. De term heeft in zichzelf zoveel afschrikkingseffecten dat volksvertegenwoordigers zich wel twee keer bedenken eer ze besluiten dissident te worden. Die barrières zijn allemaal psychologisch. Formeel-juridisch staat er een volksvertegenwoordiger niets in de weg om die noodrem te trekken, maar psychologisch is de barrière er weldegelijk. Juist de zwaarte van het woord ‘dissident’ werkt escalatie van commitment in de hand. We geven twee voorbeelden uit het recente verleden.

Op 16 december 2014 stemmen drie senatoren van de PvdA contrair aan de fractie- en coalitielijn tegen de beperking van de vrije artskeuze in de zorgverzekering. Het wetsvoorstel waarmee de minister van VWS 1 miljard euro op de zorgkosten had willen besparen, haalt de eindstreep daarmee niet en wordt verworpen met een stemverhouding van 33 tegen 38. De drie PvdA-senatoren maken samen precies het verschil. Tekenend voor de interpretatie van politieke verhoudingen en politieke dynamiek is de opmerking van premier Rutte naar aanleiding van de stem van deze *dissidenten* – want zo worden

volksvertegenwoordigers genoemd die zich niet aan de fractie-of coalitielijn houden: “Op dat punt is duidelijk vandaag iets heel erg misgegaan. Betrokkenen werken nu aan een oplossing en het is belangrijk dat die er komt”.¹ De vooronderstelling dat fracties en coalities zich collectief houden aan de afgesproken lijn is diep geworteld in het politieke bestel.

De misschien wel bekendste *dissidenten* uit de recente politieke geschiedenis waren de CDA Kamerleden Ferrier en Koppejan die in oktober 2010 na fractieoverleg over het Regeer- en Gedoogakkoord dat VVD en CDA met PVV sloten, tot de conclusie kwamen dat zij deze akkoorden niet konden steunen. Een keuze die hen landelijke bekendheid opleverde en onder zeer grote politieke druk plaatste. De CDA fractie stemde later alsnog unaniem in met de beide akkoorden, maar niet nadat de beide dissidenten hebben aangegeven het kabinet en de gedoogpartner nauwlettend te zullen volgen. Beide leden keerden om uiteenlopende redenen niet terug op de kieslijst van het CDA bij de eerstvolgende verkiezingen.

Paradox van nabijheid

Volksvertegenwoordigingen vinden het bij de inrichting van aansturingsmechanismen voor complexe en risicovolle projecten belangrijk om er *dicht bij betrokken* te zijn. Ze willen invloed kunnen uitoefenen op wat er gebeurt. Met die positie ambiëren zij *het voortdenderen van de trein* te voorkomen. Zo kiezen veel gemeenten in samenwerkingsverband bijvoorbeeld bij de inrichting van een ontwikkelingsorganisatie voor een gemeenschappelijke regeling. Zij vormen dan samen met andere publieke partners het Algemeen Bestuur. De gedachte achter de keuze voor een dergelijke organisatievorm (in tegenstelling bijvoorbeeld tot een overheids-NV of –BV) is dat de volksvertegenwoordiging zoveel mogelijk informatie ontvangt over wat er in het realisatieproces gebeurt.

De keuze voor een dergelijk arrangement – om volksvertegenwoordigers zo dicht mogelijk bij de uitvoering te brengen – heeft een paradoxaal gevolg. Volksvertegenwoordigers krijgen namelijk relatief veel en soms ook geheime informatie vanuit de binnenkant van dit soort organisaties waarmee ze in staat zijn tot op zekere hoogte vast te stellen hoe die organen opereren. De volksvertegenwoordiging kan de eigen bestuurders dan ook direct aanspreken op de rol die zij spelen in de samenwerking. Paradoxaal is hier dat deze *nabijheid* de volksvertegenwoordiging minder in staat stelt om te controleren. De paradox schuilt erin dat aan de ene kant bij de volksvertegenwoordiging het gevoel ontstaat steeds nog meer informatie vanuit het bestuur en liefst ook de ontwikkelingsorganisatie te willen ontvangen om nog preciezer te kunnen volgen wat daar gebeurt (vergelijk Van Enthoven, 2011), terwijl door die kleinere afstand en nauwere betrokkenheid de meer afstandelijke en controlerende taak van de volksvertegenwoordiging lastiger is in te vullen. *Nabijheid* werkt in de hand dat de volksvertegenwoordiging meer kan zien van wat er gebeurt, maar maakt het gelijktijdig lastiger de controlerende taak in te vullen. Controleren vraagt namelijk om gepaste afstand, zodat *begrijpen* (de afwegingen en complexiteit snappen) niet al te gemakkelijk overgaat in *begrip tonen* (meebewegen met het bestuur omdat er zoveel begrip is). Dat verklaart ook waarom politieke fracties mee verstrikt raken in complexe projecten in termen van geëscaleerd commitment en doelsubstitutie. Ze verplaatsen zich in de positie van de bestuurders en zien vanuit die positie heel goed waarom doorgaan en tempo maken nodig zijn. Dus stemmen ze in en bewegen ze mee.

¹ Het citaat is overgenomen uit het online artikel van De Telegraaf ‘Rutte: er is iets mis gegaan’ van 17 december 2014. Geraadpleegd op 17 november 2015 op www.telegraaf.nl.

Aspecten van positionering	Nabijheid	Afstand
<i>Fase</i>	Kaders stellen	Controleren
<i>Kans</i>	Begrijpen en doorgronden	Overzien en beschouwen
<i>Risico</i>	Escaleren van commitment door begrip tonen na informatieovervloed	Kansen missen door vroegtijdig stoppen
<i>Waarneming</i>	Steeds nog meer informatie vragen	Steeds opnieuw besluiten aanhouden
<i>Activiteit</i>	Meestribbelen	Tegenhouden en tegen stemmen

De oplossing hiervoor is overigens niet om dan maar andere vormen voor ontwikkelingsorganisaties te kiezen. Een andere vorm (een overheids-BV of -NV bijvoorbeeld) zou weliswaar de afstand vergroten en daarmee het risico op escalerend commitment en doelsubstitutie in de volksvertegenwoordiging en in het bestuur verkleinen, maar het zou ze geenszins met zekerheid kunnen voorkomen. Bovendien roepen andere vormen ook weer andere ongemakken op, bijvoorbeeld het gevoel overvallen te worden en niet genoeg te zijn meegenomen in de besluitvorming doordat in andere varianten de volksvertegenwoordiging nu eenmaal minder wordt geïnformeerd. In dat opzicht is er gewoon geen goed of fout maar zijn er bij dit soort complexe projecten slechts dilemma's waarin het altijd lastig kiezen is.

Bewust onbewuste escalatie

Besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur zijn erop ingericht om voortgang te bewerkstelligen. Ze werken daarmee de escalatie van commitment in de hand en zijn te karakteriseren als een voertuig met een gaspedaal en ter correctie alleen een noodrem. Als besluitvorming in gang is gezet, verloopt deze vaak vanzelf. Bestuurders maken daarbij ook regelmatig gebruik van bekende aspecten van escalatie om hun voorstellen in de volksvertegenwoordiging geaccepteerd te krijgen. Ze benoemen dat we er later *spijt* van hebben als blijkt dat kansen verloren zijn gegaan (vergelijk Wong & Kwong, 2007), ze betogen dat ze *optimistisch* zijn over de toekomstige ontwikkelrichting van het project (vergelijk Juliusson, 2006), ze maken duidelijk dat er natuurlijk wel *risico*'s zijn maar dat die voor een project van deze omvang eigenlijk wel meevallen (vergelijk Keil et al, 2000) en ze benoemen het belang van de welhaast onbereikbaar moeilijke doelstelling die *we allemaal toch willen bereiken in het belang van de samenleving* (vergelijk Lee et al, 2015). De mechanismen die volksvertegenwoordigers dagdagelijks in besluitvorming tegenkomen en die het zo moeilijk maken om ergens tegen te zijn, worden heel bewust door bestuurders geïntroduceerd om zo voorstellen goedgekeurd te krijgen. Er wordt als het ware bewust onbewust op escalatie gestuurd. We horen het de minister, gedeputeerde of wethouder al zeggen: *“Dit is voor onze samenleving een groot en belangrijk project, dat goede vooruitzichten heeft om nu eens wel binnen tijd en budget te worden afgerond, waarvan de risico's naar rato beheersbaar zijn en dat we echt nu moeten oppakken om te voorkomen dat we de boot missen”*. Dit soort taalgebruik is niet onschuldig. Natuurlijk is alleen het taalgebruik in zichzelf geen teken van escalatie van commitment, maar het bestuur maakt op dat moment wel gebruik van gedragswetenschappelijke mechanismen die uitnodigen om over de streep getrokken te worden en die uiteindelijk wel uitnodigen om commitment te escaleren.

2.4 Structuur en de aard van de institutionele vormgeving

Dubbele verantwoordelijkheden

Niet alleen de wijze waarop volksvertegenwoordigingen en besturen zich in besluitvormingsprocessen tot elkaar verhouden werkt de escalatie van commitment in de hand. Ook de wijze waarop de *uitvoering* van trajecten en projecten in het openbaar bestuur wordt georganiseerd, speelt hier een rol. Samenwerken in netwerken is voor overheden tegenwoordig op veel beleidsdomeinen de standaard wijze van werken. Of het nu gaat om interbestuurlijke samenwerking tussen overheden (zoals bij gemeenschappelijke regelingen zoals Regionale Uitvoeringsdiensten) of om samenwerking met private of (semi)publieke instellingen (zoals bij de realisatie van complexe ruimtelijke projecten als de A2 tunnel bij Maastricht of de renovatie van de A15 bij Rotterdam) steeds gaat het om samenwerkingen die tot stand komen vanuit een gezamenlijke *doelstelling* die publieke partijen (en hun partners) willen bereiken. De verschillende overheidslagen in het openbaar bestuur participeren in talloze samenwerkingsverbanden met zowel publieke als private *rechtspersoonlijkheid* (zoals gemeenschappelijke regelingen variërend van openbare lichamen tot centrumgemeentefuncties, overheids-BV's en -NV's, stichtingen en als aandeelhouder in private ondernemingen) die worden aangeduid als *verbonden partijen*. Met name gemeenten zijn in de afgelopen twee decennia vele gemeenschappelijke regelingen aangegaan om taken die zij alleen niet kunnen uitvoeren op de pakken met partners. Het gevolg hiervan is dat overheidsbestuurders vanuit hun ambt qualitate qua een veelheid aan dubbele verantwoordelijkheden hebben. Zij hebben bijvoorbeeld zitting in algemene besturen van gemeenschappelijke regelingen, in toezichthoudende organen van overheids-BV's en oefenen een belangrijk stemgewicht uit tijdens aandeelhoudersvergaderingen van private ondernemingen. Dit doen ze allemaal uit hoofde van hun bestuurlijke verantwoordelijkheid in regering of college. Het is deze veelheid aan verbonden partijen die ervoor zorgt dat bestuurders vele verschillende verantwoordelijkheden tegelijkertijd hebben.

Die veelheid aan verantwoordelijkheden zorgen in de praktijk van het openbaar bestuur voor problemen. Bestuurders krijgen voor hun handelen in verbonden partijen een opdracht mee. Die opdracht is doorgaans bepaald door het collegiale bestuur in overeenstemming met het coalitieakkoord of door de volksvertegenwoordiging. Kenmerkend voor verbonden partijen is dat ieder individueel bestuurder daarin niet volledig zijn wil (en daarmee zijn opdracht) gerealiseerd kan krijgen. Er is sprake van onderhandeling en die onderhandeling leidt tot een compromis. Niet zelfden wordt dit compromis dan tijdens een schorsing van de vergadering telefonisch overlegd met de andere bestuurders in regering of college of in gegeven gevallen met fractievoorzitters in parlement, staten of raad. Voorgenomen besluiten die politiek gevoelig liggen, worden in ieder geval getoetst bij fractievoorzitters van de coalitie om te bezien of deze tot onoverkomelijke problemen leiden. Als een van de onderhandelende partijen te grote bezwaren heeft, gaan de onderhandelingen gewoon door, maar uiteindelijk komt er een compromis uit dat alle bestuurders mee terug nemen naar hun eigen achterban (collegiaal bestuur en volksvertegenwoordiging).

Bestuurders willen nu koste wat koste voorkomen dat ze *terug moeten* naar het samenwerkingsverband om de onderhandelingen te heropenen. Ze willen een betrouwbare partner zijn, ze willen gemaakte afspraken waarmaken, ze willen gezichtsverlies voor hun land, provincie of gemeente voorkomen en dus is het zaak dat het in onderhandeling genomen besluit nu ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Dat maakt dat collega-

bestuurders in de coalitie die zich alsnog ongemakkelijk voelen bij het uiteindelijk bereikte akkoord weinig ruimte ervaren om het oneens te zijn. De ruimte is er in formele zin wel, maar ze moeten bezwaar maken tegen iets dat eigenlijk al rond is. *Terug moeten* is een vervelende handeling en daarmee een drempel. Niet omdat het zo is, maar omdat het zo voelt. Zeker in samenwerkingen waarin verschillende bestuurlijke portefeuilles gelijktijdig in de onderhandeling betrokken zijn (en dus verschillende bestuurders of één namens alle aan de onderhandelingstafel zitten) is het moeilijk zo niet onmogelijk om bestuurlijk zo een eenmaal genomen besluit te heroverwegen. Het is de gevoelde druk om door te gaan, om betrouwbaar te zijn, de rug recht te houden, nu eindelijk stappen te maken, die ervoor zorgt dat bestaande *checks and balances* hun kracht verliezen en escalatie van commitment in de hand wordt gewerkt.

Doorwerking van bestuur naar volksvertegenwoordiging

De gekozen vorm van verbonden partijen heeft als effect dat het door bestuurders in de praktijk als lastig wordt ervaren om terug te komen op overeengekomen onderhandelingsresultaten. Dit werkt escalatie van commitment in de hand, ook omdat die onwil of het onvermogen om onderhandelingen nog eens over te doen doorwerkt richting volksvertegenwoordigingen. Het gegeven dat bestuurders koste wat koste niet terug willen komen op in verbonden partijen gemaakte afspraken is van invloed op het besluitvormingsproces in volksvertegenwoordigingen. Die uitingen richting volksvertegenwoordigingen zijn te duiden als *coping mechanisms*. Het zijn acties die bestuurders inzetten om maar niet terug te hoeven. Het zijn bedoelde handelingen die voorkomen uit de klem van het niet meer terug kunnen en het niet willen overwegen ervan. Dit uit zich bijvoorbeeld op de volgende drie manieren:

- a. De *ruimte* voor wijzigingen wordt beperkt. De volksvertegenwoordiging wordt dan (bijna) voor een voldongen feit gesteld. Zij krijgt te horen dat er geen of nauwelijks ruimte is om voorstellen van het college te wijzigen. Geldende wet- en regelgeving, marktprognoses en andere meer en minder formele kaders scheppen dan randvoorwaarden die gezegd worden ertoe te leiden dat er weinig ruimte is. De toch al beperkte mogelijkheden die een volksvertegenwoordiging heeft – verankerd in een onvervreemdbaar recht van amendement – worden hierdoor buiten spel geplaatst. Niet doordat ze formeel juridisch niet meer van toepassing zouden zijn, maar doordat er grote, psychologische druk wordt uitgeoefend om dit instrument niet in te zetten in het belang van de spoedige realisatie van de maatschappelijke doelstellingen die we allemaal toch zo belangrijk vinden. Soms worden volksvertegenwoordigers zelfs letterlijk verzocht om geen amendementen in te dienen.
- b. De *tijdsdruk* wordt hoog gehouden. Zonder instemming van de raad kan er geen voortgang worden gemaakt en voortgang is nu echt nodig. Het is al zo lastig om dit soort complexe trajecten te volbrengen, dus nu er eenmaal een voorstel voor een besluit ligt, is het wel zaak dat dit besluit ook wordt genomen. Soms gaat dat ook gepaard met het inkorten van reactie-, inzage- of inspraaktermijnen. Er gaat kostbare tijd verloren als nu niet wordt gehandeld en het *window of opportunity* dat er thans is zou zich ook zomaar weer kunnen sluiten. In de logica van projectrealisatie zijn juist dat momenten om tempo te maken, kansen te grijpen en voortgang te bewerkstelligen. Gelijktijdig werkt het mechanismen van escalierend commitment en doelsubstitutie in de hand.

- c. *Terughoudendheid* in het delen van informatie. Het is voor bestuurders door het werken in verbonden partijen lastiger om verantwoording af te leggen aan de volksvertegenwoordiging. Hoe terughoudender bestuurders moeten zijn met het geven van verantwoordingsinformatie, des te lastiger is het voor de volksvertegenwoordiging om de controlerende taak goed in te vullen. Zo worden sommige zaken niet verteld (of alleen onder voorwaarden van geheimhouding), omdat ze marktgevoelig zijn of omdat de verbonden partij het moment nog niet opportuun acht om informatie naar buiten te brengen. Parlement, Staten of raad krijgen dan geen of slechts gedeeltelijk antwoord op gestelde vragen. Informatie die ze ontvangen, kunnen ze niet in publieke debatten gebruiken, ook als ze zelf van mening zijn dat er helemaal geen reden is tot terughoudendheid of geheimhouding. Helemaal ingewikkeld wordt het als de bestuurder het antwoord wel weet, maar vindt dat hij het niet kan zeggen, omdat in de verbonden partij formeel niet is afgesproken hoe hierover zal worden gecommuniceerd. Volksvertegenwoordigers horen dan dat antwoorden eerst formeel moeten worden opgevraagd bij de verbonden partij voordat ze kunnen worden gedeeld.

Iedere keer zijn het inperkingen die met de beste bedoelingen worden aangebracht, in het belang van het bereiken van de maatschappelijke doelstelling, in het belang van het realiseren van het politieke kader (dat nota bene een opdracht is van de volksvertegenwoordiging aan het bestuur) en waarvoor het echt zaak is dat het project of proces nu op dit moment, op deze wijze en onder deze voorwaarden voortgang maakt. Gelijktijdig bezorgen ze een parlement, staten of raad ook een gevoel van ongemak, het idee onder druk gezet te worden, niet zelf aan het roer te staan en te worden 'gemanaged'. Het introduceren van tijdsdruk, het beperken van de ruimte voor wijzigingen en het geheim verklaren van informatie zijn daarmee zowel soms noodzakelijke stappen als uitdrukking van de wijze waarop het escaleren van commitment zich vertaalt naar politieke besluitvorming. Ze werken ook de eerder genoemde *paradox van nabijheid* in de hand. Vanuit hun ongemak met de situatie willen volksvertegenwoordigers nu wel eens echt weten wat er gebeurt in die verbonden partij waardoor ze zichzelf er nog dichterbij willen positioneren om er maar zo veel mogelijk over te weten te komen. Resultaat hiervan is dan dat begrijpen al te gemakkelijk kan doorslaan in begrip tonen. Hierdoor raken ze verstrikt in het commitment. Doordat ze het hebben laten gebeuren, kunnen ze er later ook niet meer kritisch over zijn.

Het is uiteindelijk niet de vormgeving van de publieke instituties zelf, maar de vormgeving van op die instituties aansluitende structuren – zoals gemeenschappelijke regelingen – die het optreden van escalatie van commitment faciliteert. Ingewikkeld genoeg zullen zich van dergelijke structuren – die voortkomen uit een noodzaak tot samenwerking door toenemende maatschappelijke verwevenheid – eerder meer dan minder praktijken ontwikkelen. Het zijn de gevoelde noodzaak, de druk op de schouders, het gevoelen dat alles niet voor niets moet zijn geweest, het waarmaken van de gewekte verwachtingen, de wil om een betrouwbare partner te zijn, de onwil om gevoerde onderhandelingen niet over te doen en de wil om geen gezichtsverlies te leiden ten opzichte van partners en om het eigen gezag niet ter discussie te stellen, die maken dat escalatie kan optreden.

2.5 Cultuur en de aard van rolopvattingen

Politici willen iets bereiken voor de samenleving. Ze willen een verandering teweeg brengen. Gevraagd naar de redenen waarom ze de politiek in zijn gegaan, antwoorden veel volksvertegenwoordigers en bestuurders dat ze iets willen veranderen. Ze hebben gezien hoe

de samenleving zich ontwikkelt en vinden dat het beter moet en ook kan. Ook voor veel ambtenaren ligt er sterke motivatie besloten in de wens om bij te dragen aan de publieke zaak, om hun tijd en energie nuttig te besteden en zich in te zetten in het belang van de samenleving. Het spreekt voor zich dat die inspanningen op enig moment wel vrucht moeten dragen, dat ze ergens toe moeten leiden. Veel bestuurders en volksvertegenwoordigers willen graag iets nalaten. Bestuurders vinden het belangrijk dat ze de samenleving en hun portefeuille in betere staat doorgeven dan die was toe ze begonnen. Dat betekent dat er een algemene en inherente neiging in het openbaar bestuur aanwezig is om dingen te realiseren, om dingen voor elkaar te krijgen, om ervoor te zorgen dat iets gebeurt. Als samenleving willen we bovendien dit soort politici en ambtenaren in ons openbaar bestuur hebben. We kiezen politici op hun motivaties en ideeën voor verandering, we gaan er vanuit dat ze (ondanks alle kennelijke beperkingen die het politieke bedrijf met zich meebrengt) iets voor elkaar weten te brengen van alles wat ze tijdens verkiezingen hebben beloofd. Ook dat weten bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren. Ze weten dat wij als samenleving verwachten dat ze hun bijdrage leveren aan het verbeteren van de samenleving. Het zijn deze cultureel ingesleten vooronderstellingen of eigenlijk meer behoeften om iets te willen betekenen, die maken dat escalatie van commitment kan optreden. Omdat ieder individueel mens verwacht dat ik (als bestuurder, volksvertegenwoordiger of ambtenaar) iets doe ter verbetering van die samenleving, ben ik ook verplicht maximaal te proberen om die verbetering te realiseren. Dit werkt escalatie in de hand.

Voorgaande beschouwing gaat uit van de vooronderstelling dat de *eigen* inspanningen *zichtbaar* tot resultaat leiden. Soms is het beste resultaat echter dat een jarenlang slepend project zo snel mogelijk wordt beëindigd, dat geen verdere investeringen meer worden gedaan in een richting die geen resultaat oplevert of dat een beleid wordt gestopt als het meer schade aanricht dan het problemen oplost. Het valt vooral hen die aan de wieg stonden van dergelijk beleid of van dergelijke projecten zwaar om een dergelijke stap te nemen en deze ook nog als succes te zien. Het feit echter dat een doelstelling nu niet haalbaar is, betekent niet dat die doelstelling verkeerd of principieel onhaalbaar was. De kwestie is eerder dat het *nog niet de juiste tijd was* en dat het binnen de gegeven en veranderende context niet haalbaar is. Ideeën en bedoelingen kunnen goed zijn en inspanningen kunnen desalniettemin niet het beoogde resultaat behalen.

Het feit dat het nu nog niet gelukt is om een logistiekknoppunt te realiseren, wil niet zeggen dat het idee niet goed was of in de toekomst niet alsnog haalbaar wordt. Wat de uiteindelijke betekenis is die gegeven zal worden aan gebeurtenissen van vandaag blijkt pas in een toekomst. Wat we vandaag als bestuurlijke falen zien – een beslissing om te stoppen met een kansrijk en belangrijk project bijvoorbeeld – kan in de toekomst juist een belangrijke voorwaarde blijken te zijn geweest voor toekomstig succes. De kwestie die hier uit voortkomt, is er een over de perceptie die bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren hebben van hun eigen rol en vooral van de verhouding van die rol tot maatschappelijke problemen. We bezien die verhouding vanuit een rolopvatting van principaal-agent en rentmeesterschap en werken deze uit in onderstaand schema.

Aspecten rolopvatting	Principaal-agent	Rentmeesterschap
<i>Resultaat</i>	Bevorderen, opstuwen en tot realisatie brengen	Beheren en mogelijk realisatie meemaken
<i>Tijd</i>	Snelheid maken en tempo hoog houden	Tempo laten afhangen van omstandigheden

<i>Politieke kaders</i>	Opdracht aan mij als bestuurder	Opdracht voor bestuurder die thans ik ben
<i>Positie</i>	Nadruk op eigen persoonlijke positie	Nadruk op positie van het ambt

Het is nog maar de vraag in hoeverre zo een perspectief van rentmeesterschap voor bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren verlokkelijk is. Er lijkt weinig te gebeuren, we komen niet verder en het leidt uiteindelijk nergens toe, zouden denkbare overwegingen kunnen zijn. Bovendien zijn deze mensen daarvoor de politiek of het openbaar bestuur niet ingegaan. Het is daar waar die *drang* tot realisatie ontstaat dat escalatie van commitment een kans krijgt, zowel ten positieve om door te zetten en vol te houden waar dat nodig is als ten negatieve om door te zetten en vol te houden waar dat eigenlijk niet langer gewenst is.

2.6 De onontkoobaarheid van escalatie van commitment

Natuurlijk is de mate waarin er een kans bestaat op escalatie van commitment per persoon verschillend. Meer ervaren bestuurders en managers hebben er anders dan menigeen wellicht zou denken juist een grotere kans op dan minder ervaren bestuurders en managers (zie Ku, 2008 en Nuijten, 2012). Meer ervaren bestuurders hebben eerder de neiging te denken dat ze het al zo vaak hebben gezien, dat het vorige keren ook een kwestie van doorgaan en afmaken en dat ze alles al wel een keer eerder hebben gezien en meegemaakt. Minder ervaren bestuurders en managers hebben eerder de neiging hun beslissingen bij anderen te toetsen, meer de neiging gevoelig te zijn voor kritische tegendenkers. Gelijktijdig kunnen we niet om de constatering heen dat de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur escalatie van commitment in de hand werken. Escalatie is niet vreemd, maar begrijpelijk. We moeten het dan ook niet zien als een vreemdsoortige afwijking die we buiten de normale gang van zaken in het openbaar bestuur zien. Het is juist zaak te erkennen dat escalatie snel kan optreden waardoor we het een plek moeten geven in het institutionele ontwerp van het openbaar bestuur. We lichten dit toe in onderstaand schema.

Aspecten	Hoe institutionele werking escalatie bevordert
<i>Inhoud</i>	Politieke kaders waarin maatschappelijke doelstellingen zijn verbonden met complexe en moeilijk realiseerbare oplossingen kunnen leiden tot doelsubstitutie en escalatie.
<i>Besluitvorming</i>	De paradox van nabijheid die zich voordoet bij besturen en volksvertegenwoordigingen werkt in de hand dat fractie- en coalitiediscipline de richting bepalen en daardoor escalatie kan optreden.
<i>Structuur</i>	Het toegenomen organiseren van taken in verbonden partijen werkt in de hand dat eenmaal gesloten compromissen niet meer ter discussie worden gesteld, waardoor deze door een bestuur en een volksvertegenwoordiging heen gemanaged worden om maar een betrouwbaar partner te zijn.
<i>Cultuur</i>	De behoefte om ertoe te doen en verschil te maken bij bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers werkt escalatie in de hand.

3. Omgaan met patronen

3.1 Apparaat van een gedeputeerde

Achteraf gezien viel het de gedeputeerde mee. Toen hij acht jaar geleden vanuit een functie in het bedrijfsleven aantrad, zag hij overheidsbureaucratieën nog als slome, ongeoliede machines die niets voor elkaar krijgen. Nu hij na twee termijnen de provinciale politiek definitief gaat verlaten, blikt hij met genoegen terug. Het is hem opgevallen dat in het ambtelijk apparaat veel capaciteit aanwezig is, dat er ambtenaren zijn die precies begrijpen wat een gedeputeerde graag wil en hoe ze dat voor hem kunnen realiseren. Ze strijken de plooiën glad in de organisatie, zorgen dat geen tijd wordt verspild, bereiden interne trajecten en processen voor, zorgen dat hij als gedeputeerde op tijd met de juiste statenleden spreekt om besluiten alvast te toetsen, schrijven teksten die precies doen wat ze moeten doen zonder dat ze al te veel weerstand oproepen en zijn tegelijkertijd kritisch als dat nodig is.

Als een bestuurder eenmaal weet welke ambtenaren hij nodig heeft en hij weet die om zich heen te organiseren, dan verlopen processen in de organisatie soepel en welhaast vanzelf. Dan kan een bestuurder echt iets voor elkaar krijgen zonder door interne strubbelingen te worden afgeremd. De meeste bestuurders proberen dan ook die interne processen zo te organiseren dat ze er zo weinig mogelijk last van hebben. Ambtenaren die over de vaardigheden beschikken om dit voor elkaar te krijgen, genieten veel aanzien. Zij worden aangeduid als politiek-bestuurlijk sensitief. Gelijktijdig lopen ze het risico onbewust een patroon in het openbaar bestuur mogelijk te maken dat zowel gewenst als ongewenst is.

3.2 Escalatie van commitment als uitdrukking van een patroon

Veel processen in het openbaar bestuur kenmerken zich doordat ze herkenbare patronen aannemen. Een voorbeeld van zo een patroon is het gegeven dat werknemers maar ook organisaties die gestuurd worden in hun gedrag na verloop van tijd van die sturing leren. Dit leidt ertoe dat ze anticiperen op die sturing waardoor de effectiviteit ervan afneemt. Dit patroon van wat Roel in 't Veld ooit muntte als de wet van *afnemende beleidseffectiviteit* doet zich bijvoorbeeld ook voor in het toezicht (zie ook Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2011 die in dit verband spreekt van *reflexiviteit in sectoren*). Instellingen die onder toezicht staan, leren hoe ze zich moeten verantwoorden om beter te scoren op de toezichtcriteria (in plaats van de onderliggende processen aan te pakken), waardoor de toezichtcriteria een deel van hun effectiviteit inboeten. Het aanpassen van de toezichtcriteria heeft daarna tijdelijk effect totdat instellingen hebben geleerd hoe zich te verhouden tot die nieuwe criteria. Dit perverse leren, is er mede de oorzaak van dat bijvoorbeeld toezichtkaders steeds weer worden aangepast. Op vergelijkbare wijze kunnen we kijken naar maatregelen die een kwalitatieve ondergrens als kwaliteitsstandaard proberen te bewaken. Het is een bekend fenomeen dat als gevolg hiervan innovatie aan de bovenkant van de markt stagneert. De nadrukkelijke aandacht op de ondergrens motiveert partijen niet om de ruimte naar boven te verkennen, terwijl gelijktijdig het bewaken van de ondergrens weldegelijk van belang is. Waar het gaat om het aanjagen van innovatie valt op dat de innovatieve partijen van vandaag de remmende partijen van de toekomst zijn. Wanneer een innovatie eenmaal is voldragen en tot realisatie is gebracht, zijn dan volgende innovaties van anderen een bedreiging voor de vorige generatie innovators. Een ander bekend voorbeeld is het eveneens aan Roel in 't Veld ontleende patroon van *beleidsaccumulatie*. Als beleid succesvol is, wordt het geïntensiveerd om meer effect te sorteren. Als beleid onsuccesvol is, wordt het ook geïntensiveerd om succesvol te worden en dus meer effect te sorteren. En weer een ander

voorbeeld is het patroon van *opkomende en neergaande beleidsretoriek*. Beleidsthema's krijgen betekenis in taal en die taal verliest na verloop van tijd zijn kracht en uitwerking waarna de thematiek langzaam in betekenis verliest om later weer op te komen (Van Twist, 1995). Nu met nieuwe taal en woorden in een andere context, maar uiteindelijk toch voor hetzelfde thema. Zo kwam en ging het Grotestedenbeleid, kwam en ging het Wijkenbeleid en kennen we thans de Agenda Stad. Iedere keer gaat het echter om specifiek op stedelijke problematiek gericht beleid (vergelijk Hoogerwerf, 1995 die spreekt van de pendule van het openbaar bestuur).

De kern van dit soort patronen is dat het geen wetmatigheden zijn. De beschreven effecten doen zich *niet altijd* voor. Sturing kan ook over langere periode zijn effectiviteit behouden. Er worden regelmatig onsuccesvolle beleidslijnen stop gezet en zeker niet ieder thema keert na verloop van tijd met een nieuwe naam weer terug op de beleidsagenda. En gelijktijdig doen deze patronen zich wel opvallend vaak voor. Escalatie van commitment is uitdrukking van een dergelijk patroon. Het is geen wetmatigheid dat zich escalatie iedere keer voordoet als sprake is volharden, doorzetten en volhouden van bestuurders in situaties waarin er ook tegenwerpingen zijn en mogelijkheden bestaan om te stoppen, maar het is wel een veel voorkomend verschijnsel.

Het volharden en doorzetten is even nodig als bezwaarlijk. In de praktijk van het openbaar bestuur hebben we doorgaans echter vooral oog voor de positieve kant van dit dilemma. Krachtig bestuur, doortastend optreden, volharden in tijden van tegenkrachten en laveren in risicovolle wateren zijn allemaal eigenschappen die de samenleving in haar bestuurders waardeert. Leiderschap in economische zwakke tijden is gewenst en leiderschap vraagt ook om voorop lopen, om de koers uit zetten, om doorzettingsvermogen en daadkracht om economische ontwikkeling aan te jagen en perspectieven te schetsen voor de toekomst. Het realiseren hiervan maakt escalatie van commitment tot voorwaarde voor succesvol leiderschap. En om dat leiderschap wordt maatschappelijk gevraagd.

Gelijktijdig is het zaak oog te hebben voor de andere kant van dit dilemma. Escalatie van commitment treedt op als volharding, doorzetten, leiderschap tonen en verantwoordelijkheid nemen te lang worden volgehouden. In veranderende contexten leiden vasthoudendheid en doorzettingsvermogen in de praktijk regelmatig juist niet tot doelrealisatie. Zelfs als het middel uiteindelijk wordt gerealiseerd, is dat nog geen garantie voor het bereiken van de dieperliggende maatschappelijke doelstelling. Al worden beide in de praktijk wel vaak als synoniem voor elkaar gebruikt.

3.2 Naar handelingsperspectieven

Het is een kenmerkende eigenschap van patronen dat ze zomaar niet verdwijnen of worden doorbroken door ze te herkennen en te benoemen. Herkennen en benoemen is daar overigens wel de eerste en belangrijkste stap om controle te ontwikkelen op impliciete patronen. Beleidsaccumulatie als patroon wordt niet voorkomen door het mechanisme te benoemen, maar door concreet voorgenomen beleidsintensivering tegen te houden. Dat vraagt weliswaar om bewustzijn en herkenning van het patroon, maar ook om inhoudelijke argumentatie die het patroon kan doorbreken. Wie het patroon zou willen doorbreken, heeft meer nodig dan het benoemen alleen, zoals het verleggen van de aandacht naar urgentere beleidsterreinen of het klein maken van de onderliggende problematiek om zo het nieuwe thema kleiner te maken. Hierna bespreken we vanuit de beleidsinhoud, het

besluitvormingsproces, de structuur en de cultuur in het openbaar bestuur handelingsperspectieven om met escalatie van commitment om te gaan.

Inhoud: flexibiliteit in de omgang met doelstellingen en in te zetten middelen

Doelstellingen doen ertoe. Een oppositie die een coalitiebestuurder verleidt tot het accepteren van grote doelstellingen voor beleid bevindt zich in een bijzonder kansrijke positie om het die bestuurder op enig moment lastig te maken. Een coalitie die zichzelf in onderhandelingen voor een coalitieakkoord niet beteugelt in het oproepen van grootse doelstellingen sorteert als vanzelf voor op falen. En omgekeerd zal een bestuurder of coalitie met te weinig maatschappelijke doelstellingen en ambities niets voor elkaar weten te krijgen. Aangezien de doelstelling bepaalt welke oplossing passend is en het realiseren van die oplossing in de loop van de tijd welhaast ongezien en onbewust de doelstelling overneemt en doelsubstitutie optreedt, is het nodig om doelstellingen flexibel en aanpasbaar te houden.

Dat is in de politiek-bestuurlijke context een ingewikkelde opgave. In de logica van het projectmanagement zijn schuivende doelstellingen onwenselijk. Ze worden gezien als oorzaak van vertraging en kostenstijging. Projectmanagers, maar ook bestuurders, voorkomen schuivende doelstellingen het liefst. Veel onderzoeken naar complexe projecten en moeizame beleidstrajecten laten zich kritisch uit over schuivende doelstellingen, waarmee het politiek inmiddels ook gemeengoed is geworden om kritisch te kijken naar schuivende doelstellingen.

Het is misschien een wat paradoxale conclusie, maar wat er in veel situaties misgaat waarin escalatie van commitment optreedt, is niet dat maatschappelijke doelstellingen zijn gaan schuiven, maar juist dat zoiets *niet* tijdig gebeurt. Herziening van ambities en doelstellingen hoort bij complexe projecten die over langere tijd worden gerealiseerd. Ze zijn uitdrukking van veranderende tijden, van wijzigende conjunctuur en van verschuivende externe factoren. Het niet schuiven van maatschappelijke doelstellingen is een teken van escalerend commitment en van doelsubstitutie. In dergelijke situaties draagt uiteindelijk het realiseren van het middel niet meer bij aan het realiseren van de doelstelling. Voor de toekomst is het belangrijk te onderkennen dat schuivende doelstellingen (mits tijdig gecommuniceerd met alle betrokkenen en in de besluitvorming verdisconteerd) ook een belangrijk en 'normaal' onderdeel zijn van complexe projecten en dat het uitblijven ervan betekenisvol is.

Het is naar ons idee zaak om in de doel-middel relatie serieuze ruimte te maken voor alternatieven. Het huidige gebruik van politieke kaders om voor het bereiken van een maatschappelijk doel slechts één specifiek gedefinieerd middel toe te staan, leidt tot doelsubstitutie en tot escalatie van commitment. Wat nodig is, is dat volksvertegenwoordigingen hun besturen niet langer vastpinnen op één middel, maar het bestuur ruimte geven om in steeds veranderende contexten te zoeken naar passende en wisselende doel-middel combinaties. Als veranderende omstandigheden leiden tot wijziging van de doelstelling, dan moet het middel mee kunnen veranderen.

Besluitvormingsprocessen: naar permanent tijdelijke besluiten

Besluitvormingsprocessen in coalities kenmerken zich door patronen van coalitie- en fractiediscipline. Wanneer in coalitieverband eenmaal overeenstemming is bereikt, loopt besluitvorming vaak vanzelf. Vanzelfsprekend willen bestuurders en coalities altijd zoveel mogelijk ook de instemming van oppositiefracties krijgen, omdat dit de legitimiteit van

beleid versterkt, maar het is niet nodig voor een meerderheid om door te kunnen gaan. Dit maakt dat lang zittende coalities of coalities die jarenlang worden gedomineerd door één vrij grote partij ook over langere tijd steeds door kunnen gaan. Ze merken hun eigen escalaties niet op en nieuwe toetreders vormen een te klein machtsblok om bestaande paradigma's te doorbreken (vergelijk Bazerman, 1984). Voor een stad, provincie of land is het uiteindelijk slecht als één partij of een constante coalitie van partijen er langdurig de macht heeft. Niet omdat macht zou corrumperen en het politieke mandaat als zeer dominant zou worden ervaren, maar omdat hun dominante discours gepaard gaat met voorkeuren die al lang geleden zijn bepaald en nu nog steeds hun voorkeur hebben (vergelijk Schulz-Hardt et al, 2009). Maar ook als er regelmatige wisselingen zijn in het bestuur kan door gelijkheid in denkbeelden en maatschappelijke visies escalatie optreden (vergelijk Gunia et al, 2009).

Voor het openbaar bestuur is het zinvol om besluiten over maatschappelijke doelstellingen, waarbij grote en kostbare projecten worden vormgegeven, *permanent tijdelijk* te maken. Door de looptijd van besluiten te begrenzen en het bestuur te verplichten een nieuw besluit volledig opnieuw voor te bereiden, dienen tegengeluiden, kritische reacties, veranderende contexten (die aanleiding geven tot wijzigende doelstellingen) en verschuivende risico's fris en nieuw te worden gewogen. De vraag die zich dan aandient, is of die nieuwe besluitvorming dan zou moeten worden voorbereid door dezelfde ambtenaren die in de voorgaande periode met de realisatie van het oorspronkelijke besluit waren belast. Het spreekt voor zich dat hier een spanning optreedt met het op enig moment sluiten van contracten, inrichten van uitvoeringsorganisaties, sluiten van convenanten en aanstellen van medewerkers. Dit soort acties worden in de praktijk vaak beschouwd als *point of no return*, maar dat is uiteindelijk niet meer dan een talige constructie om terugkomen op genomen schreden lastiger te maken en een realisatie vooruit te drukken. Het benoemen van dergelijke punten is uiteindelijk ook een manier om escalatie in de hand te werken.

Voor het bedrijfsleven heeft behoefte aan continuïteit van beleid om te weten waar het aan toe is. Het permanent tijdelijk maken van besluitvorming staat paradoxaal genoeg niet op gespannen voet met gevoelde behoeftes aan beleidscontinuïteit. Het verplicht opnieuw voorbereiden en hernieuwen van besluiten, staat aan die besluiten zelf niet in de weg. Beleidscontinuïteit ten behoeve van het bedrijfsleven kan een belangrijk argument zijn dat onderdeel is dergelijke nieuwe overwegingen. Het continueren van beleid is zeer goed mogelijk, maar gebeurt dan bewust in een afweging ten opzichte van andere belangen. In relatie tot escalatie van commitment kan het gevoelen continuïteit te moeten bieden juist ook verlamkend zijn en escalatie in de hand werken. Denken dat continuïteit centraal moet staan, ook als dat soms niet nuttig meer is, heeft uiteindelijk net zo een beperkend effect als het bieden van te weinig continuïteit.

In het besluitvormingsproces is verder te zien dat de paradox van nabijheid ertoe leidt dat volksvertegenwoordigers onbewust *begrijpen* van omstandigheden en situaties laten doorslaan in *begrip tonen*. Door steeds meer informatie te willen ontvangen, neemt het begrip toe, maar ook de kans dat door dat goede begrip er een neiging tot instemmen ontstaat. Feitelijk is het zo dat een bestuurder die zijn beleid of project graag door de raad wil krijgen, die raad van zoveel mogelijk informatie dient te voorzien om het optreden van dit mechanisme uit te lokken. In veel onderzoeken naar complexe bouwprojecten van bijvoorbeeld Rekenkamers wordt regelmatig geconstateerd dat volksvertegenwoordigers beter geïnformeerd dienen te worden. En vanzelfsprekend is er altijd nog meer te weten en bestaat er altijd preciezere en specifiekere informatie en gelijktijdig is het zo dat nog meer

informatie ontvangen het mechanisme van begrijpen waardoor we begrip gaan tonen in de hand werkt. De controlerende rol van de volksvertegenwoordiging komt daardoor onder druk te staan, omdat raadsleden wel kritiek leveren, bedenkingen uiten en tegenspreken maar daaraan uiteindelijk geen consequenties verbinden in de vorm van een tegenstem. Ze kunnen dat ook niet meer, omdat ze door mee te bewegen, nabijheid te organiseren en steeds mee te werken met het college hun rol als corrigerend mechanisme ten opzicht van escalatie hebben verloren. Dat maakt dat tegenstemmen normaler moet worden. Dat het mechanisme van het doorbreken van fractie- en coalitiediscipline minder als noodrem en de bediener ervan minder als dissident moet worden zien. Het is onderdeel van heel normale en vooral ook gezonde verhoudingen als er tegenstemmen zijn.

Structuur: naar losjes gekoppelde systemen

Overheden in het openbaar bestuur werken veelvuldig samen in gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden. De complexiteit van het vormgeven van sturing in dergelijke samenwerkingen maakt processen stroperig. Afspraken in samenwerkingsverband worden als leidend beschouwd en besluitvormingsprocessen en werkprocessen in overheidsorganisaties worden *gericht* naar die samenwerking. De samenwerking is de gekozen vorm om een bepaald beleid of project te realiseren en de overheden richten zichzelf, hun organisatieonderdelen en –processen naar die samenwerking. De complexiteit van besluitvorming en de hoeveelheid tijd die het kost om iets gerealiseerd te krijgen, maken dat overheden deze processen zo goed mogelijk stroomlijnen. Gelijktijdig blijven alle (deel)systemen zelfstandig en houden ze eigen verantwoordelijkheden. De volksvertegenwoordiging houdt eigen verantwoordelijkheid en taken. Hetzelfde geldt voor bestuur en ambtelijke organisatie. Er treedt geen samenvoeging op en er is geen vervloeiing, waarbij systemen deels in elkaar zouden overlopen. Gelijktijdig worden de processen van deze (deel)systemen gestroomlijnd en zo vorm gegeven dat ze op elkaar aansluiten, dat ze strak zijn georganiseerd, er geen overlap is, ze in de tijd goed in volgorde worden gezet en ze zijn voorbereid op het zo snel mogelijk leveren van hun bijdrage en het vervullen van hun taak. De systemen zijn *strak gekoppeld* (tightly coupled systems). Het is die strakke koppeling, die stroomlijning, die ervoor zorgt dat processen doorgaan. Het goed en snel en strak laten verlopen van processen is daarbij een doel op zich. Het betere politieke handwerk wordt gevraagd om besluiten snel en soepel door de raad te loodsen: de ruimte voor wijzigingen in besluiten wordt beperkt, de tijddruk wordt hoog gehouden en informatie wordt geheim verklaard. Vanzelfsprekend gebeurt dit steeds in het belang van een maatschappelijke doelstelling en dus ook in het belang van de realisatie van het project of beleid.

Het doorbreken van de strakke koppeling van (deel)systemen vormt een aangrijpingspunt voor het in de toekomst afremmen van de kans op escalerend commitment. In *losjes gekoppelde systemen* (loosely coupled systems, conform Weick, 1976; Orton & Weick, 1990) is sprake van redundantie, zijn (deel)systemen niet perfect gestroomlijnd, passen systemen zich niet zonder meer aan elkaar aan en is sprake van non-conformisme aan generieke lijnen. Het *tegen denken* wordt in losjes gekoppelde systemen onderdeel van het functioneren van organisaties zelf. Er bestaat daardoor geen noodzaak om tegen denken en kritische reflectie specifiek te organiseren. Voor die specifiek georganiseerde sessies bestaat immers altijd de kans dat individuen of groepen mee terecht komen in escalatieprocessen. Eens te meer daar second opinions en herijkingen die door externen worden gemaakt, alleen dan helpen escalatie te voorkomen als ze worden opgesteld met de expliciete opdracht over een

continueringsbeslissing te adviseren (Kadous & Sedor, 2004). Een opdrachtschrijving die in het openbaar bestuur, dat gericht is op realisatie en continuering, als risicovol wordt ervaren.

Cultuur: naar een bewuste en een beheerste escalatie

Escalatie van commitment is als uitdrukking van een specifiek patroon nog best moeilijk te herkennen, zeker *tijdens* lopende besluitvormingstrajecten en complexe projecten. En als het patroon wordt herkend, betekent zien niet ook meteen doorbreken. In de praktijk lijkt dit betrokkenen vaak te verontschuldigen. ‘Het is ook zo lastig te herkennen’, ‘als je erin zit, heb je het niet in de gaten’ en ‘we doen het allemaal voor een betere samenleving’ zijn standaard reacties van hen die in een patroon van escalatie terecht zijn komen. De moeilijkheid om het patroon te herkennen en zeker de moeilijkheid van het objectief aantonen ervan maakt dat het lastig is om bestuurders, ambtelijke managers of volksvertegenwoordigers die hun commitment escaleren aan te spreken. Laat staan dat ze erop kunnen worden afgerekend. Bovendien hebben betrokkenen hun posities vaak al ingeruild voor nieuwe functies, zijn vervolgbesluiten door anderen genomen en is het dus moeilijk om duidelijk te maken wie er nu eigen wanneer op welke wijze commitment heeft geëscaleerd (vergelijk Geiger et al, 1998).

Naar de toekomst toe is het dan ook belangrijk om escalatieprocessen bewust te onderkennen door *patroonanalyses* te maken van langdurige, complexe projecten. Doorzetten, volhouden en ervoor gaan is niet ten principale verkeerd, zelfs niet als daaruit escalatie voortkomt, uiteindelijk kan er immers ook een goed resultaat worden behaald (vergelijk Drummond, 2014). Het punt is dat escalatie plaats heeft en dat dit thans in het openbaar bestuur niet wordt opgemerkt of toch in ieder geval niet expliciet wordt benoemd. Er is waardering voor het politieke handwerk waarmee bestuurders besluiten *door* een volksvertegenwoordiging heen loodsen (op de mogelijkheid om dit voor hun bestuurders te doen, worden ambtenaren ook bewust geselecteerd). Er is waardering voor bestuurders die hun rug rechthouden in eigen kringen om zo een samenwerking met derden soepel te laten verlopen, er is waardering voor coalities die de gelederen gesloten weten te houden en de termijn volmaken en er is waardering voor bestuur en volksvertegenwoordiging die het lef hebben echt grote en lastige vraagstukken aan te pakken en ambitieuze doelstellingen te formuleren. Het zijn dit soort cultuur aspecten die maken dat escalatie onbewust en ongezien kan optreden. Als samenleving willen we dit soort bestuurders hebben, waarmee we het risico op escalatie de facto op de koop toe nemen of zelfs onbewust organiseren.

Voor de toekomst is het dan ook belangrijk om escalatie bewust te benoemen, zichtbaar te maken en in politieke besluitvorming te agenderen. Vanzelfsprekend frustreert dit een soepel verloop van besluitvormingsprocessen en dat is precies de bedoeling. Door escalatie zichtbaar te maken, te benoemen en te erkennen, kan er debat over plaats hebben en kunnen bewuste besluiten worden genomen over de vraag of het escaleren van commitment in een concrete situatie wenselijk is. Bovendien geeft het benoemen ervan taal en handvatten om bij opeenvolgende besluiten patronen te gaan zien en herkennen.

3.3 Zand in het raderwerk?

Het zijn de dagelijkse dingen die er echt toe doen (Nuijten & Van Twist, 2014). Als er in deze beschouwing van escalatie van commitment in het openbaar bestuur een ding opvalt, dan is het toch wel hoe *normaal en alledaags* de processen zijn die we hebben beschreven. Escalatie van commitment treedt in het openbaar bestuur niet op, omdat ambtenaren,

bestuurders of volksvertegenwoordigers opzettelijk de kluit zouden belazeren of omdat ze handig gebruik zouden maken van mazen in wetten of systemen. Het zijn de alledaagse, heel normale en overal voorkomende processen van het openbaar bestuur die maken dat escalatie kan optreden. Simpele mechanismen als fractie- en coalitiediscipline, de wil om altijd nog meer informatie te hebben, een betrouwbare partner te willen zijn in samenwerkingen en het strak en geolied laten functioneren van ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen werken escalatie in de hand. Als zich meer van dit soort alledaagse dingen tegelijk voordoen, dan neemt de kans op escalatie toe. Niet omdat commitment bewust en opzettelijk wordt geëscaleerd, maar omdat de natuurlijke barrières, checks and balances niet meer werken of zelfs niet meer aanwezig zijn. Het zijn die momenten waarop beleidsrealisatie en uitvoering van projecten echt momentum krijgen, ze raken in een stroomversnelling en alles loopt gesmeerd. Het zijn die omstandigheden die iedere projectmanager nastreeft, die iedere bestuurder graag rapporteert aan zijn volksvertegenwoordiging en die iedere volksvertegenwoordiger ook graag hoort. Alles loopt soepel en voorspoedig. Eindelijk gaat het een keer zoals we dat graag zien. En gelijktijdig zijn het dit soort situaties waarin – als zich dan ineens obstakels voordoen – de logica van realisatie is dat we die obstakels wegnemen, arrangementen in stelling brengen om risico's beheersbaar te houden en er flink op sturen dat realisatie vooral weer snel geolied en soepel verloopt.

De handelingsperspectieven die we geven om de kans op escalatie te verkleinen, zijn nader beschouwd een manier om *bewust zand te strooien in een gesmeerd raderwerk*. Zand knarst, het schuurt, het maakt dat processen net niet zo lekker lopen als ze zouden kunnen. Paradoxaal genoeg zijn we in deze metafoor en in de praktijk geneigd om het raderwerk schoon te maken als er zand in komt. We willen gesmeerd lopende raderwerken. Dat maakt de handelingsperspectieven dan ook gelijktijdig gewenst en ongewenst: gewenst omdat ze nodig zijn om het voor escalatie zo typerende patroon van steeds maar doorgaan natuurlijke strohalmen in de weg te leggen en ongewenst omdat het huidige metier van het openbaar bestuur erin bestaat de machine vooral zo gesmeerd mogelijk te laten lopen (vergelijk met Frissen, 1998 die spreekt over de zoete smaak van stroop in stroperige overheidsprocessen). Bovendien ziet de samenleving graag krachtige bestuurders die doorzetten en volhouden en die iets voor elkaar weten te brengen ook als het tegenzit.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011), die onderzoek heeft gedaan naar het ontstaan van de Kredietcrisis, suggereert in dit verband om bewust ruimte te maken voor tegenkrachten binnen sectoren en organisaties, door onder andere: medewerkers altijd ruimte te geven vanzelfsprekendheden in organisaties ter discussie te stellen, dergelijke gedrag van medewerkers zichtbaar te belonen waardoor kuddegedrag wordt verminderd en stimuleer afdelingen en mensen in organisaties om eigen zelfcorrigerende vermogens te ontwikkelen en in te bouwen in hun dagelijkse patronen. Op deze wijze kan ook de *consensusdrang* worden verminderd die De Vries en Bordewijk (2009) constateren in hun boek *Rijdende treinen, gepasseerde stations*.

Uiteindelijk moeten we constateren dat escalatie van commitment als uitdrukking van een patroon van doorzetten, volhouden, afmaken en volharden iets is dat we als samenleving niet willen, maar dat voor iedereen wel heel herkenbaar is. Escalatie is geen uitdrukking van goed bestuur, maar alle (ook hele goede) bestuurders kennen het wel – en meestal meer of minder uit eigen ervaring. Het is een verschijnsel dat we niet willen, maar onze institutionele arrangementen werken het optreden ervan wel zelf in de hand. Dat is heel begrijpelijke, maar we moeten er niet te veel begrip voor tonen. Het kost serieus geld en veroorzaakt voor veel

mensen problemen die er de dupe van worden. Daarom is escalatie ook niet te zien als iets eigenaardigs van buiten het systeem, maar als een inherente eigenschap van het systeem zelf: het is een patroon waar bestuurders, raadsleden en ambtenaren samen worden ingezogen, waarna ze er niet meer uitkunnen. Het patroon is ook voor de buitenstaander waar te nemen en vanuit de psychologie heel begrijpelijk. Maar uiteindelijk moet het wel worden gekeerd. Dat vraagt om interventies, die contra-intuïtief zijn, maar de cyclus van steeds weer doorgaan weten te stoppen. Normalisering en explicitering zijn daar belangrijke onderdelen van, net als het bewust bijstellen en met regelmaat herzien van de koers. Het zijn allemaal interventies die vanuit een projectmanagement perspectief onwenselijk zijn, die binnen het project afleiden en voor vertraging zorgen, maar die op het niveau van de gehele portefeuille schade voorkomen en waarde toevoegen. Zo bezien, mag het raderwerk van het openbaar bestuur ook best een beetje knarsen.

Geraadpleegde literatuur

- Bazerman, M.H., T. Guliano and A. Appelman (1984), Escalation of Commitment in Individual and Group Decision Making, in: *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 33, pp. 141-152.
- Beauvois, J.L., R.V. Joule and F. Brunetti (1993), Cognitive Rationalization and Act Rationalization in an Escalation of Commitment, in: *Basic and Applied Social Psychology*, Vol. 14, No. 1, pp. 1-17.
- Bobocel, D.R. and J.P. Meyer (1994), Escalating Commitment to a failing course of action: Separating the roles of choice and justification, in: *Journal of Applied Psychology*, Vol. 79, No. 3, pp. 360-363.
- Brockner, J. (1992), The Escalation of Commitment to a Failing Course of Action: Toward Theoretical Progress, in: *Academy of Management Review*, Vol. 17, Nr. 1, pp. 39-61.
- Conlon, D.E. and H. Garland (1993), The Role of Project Completion Information in Resource Allocation Decisions, in: *Academy of Management Journal*, Vol. 36, No. 2, pp. 402-413.
- Davis, M. and P. Bobko (1986), Contextual Effects on Escalation Processes in Public Sector Decision Making, in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 37, pp. 121-138.
- Dietz-Uhler, B. (1996), The escalation of commitment in political decision-making groups: a social identity approach, in: *European Journal of Social Psychology*, Vol. 26, pp. 611-629.
- Drummond, H. (2014), Escalation of Commitment: When to Stay the Course?, in: *The Academy of Management Perspectives*, Vol. 28, No. 4, pp. 430-446.
- Enthoven, G. van (2011), *Hoe vertellen we het de Kamer?: Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement*, Delft: Eburon.
- Flybjerg, B., N. Bruzelis and W. Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fox, S., A. Schmida and Y. Yinon (1996), Escalation behavior in domains related and unrelated to decision makers' background, in: *Journal of Business and Psychology*, Vol. 10, No. 2, pp. 245-259.
- Frissen, P. (1998), De zoete smaak van stroop, in: Hendriks, F. en T. Toonen (red.), *Schikken en plooiën: de stroperige staat bij nader inzien*, Assen: Van Gorcum.
- Garland, H. (1990), Throwing Good Money after Bad: The Effect of Sunk Costs on the Decision to Escalate Commitment to an Ongoing Project, in: *Journal of Applied Psychology*, Vol. 75, No. 6, pp. 728-731.
- Geiger, S.W., C.J. Robertson and J.G. Irwin (1998), The impact of cultural values on escalation of commitment, in: *The International Journal of Organizational Analysis*, Vol. 6, No. 2, pp. 165-176.

- Gunia, B.C., N. Sivanathan and A.D. Galinsky (2009), Vicarious entrapment: Your sunk costs, my escalation of commitment, in: *Journal of Experimental Social Psychology*, Vol. 45, pp. 1238-1244.
- Gunsteren, H.R. van (2002), *Stoppen: U kunt het, u wilt het, u doet het niet*, Amsterdam: Van Genneep.
- Heath, C. (1995), Escalation and De-escalation of Commitment in Response to Sunk Costs: The Role of Budgeting in Mental Accounting, in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 62, No. 1, pp.38-54.
- Hofstede, G. (1980), *Culture's consequences: International differences in work related values*, Beverly Hills (California): Sage.
- Hoogerwerf, A. (1995), *Politiek als evenwichtskunst: Dilemma's rond overheid en markt*, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Juliusson, A. (2006), Optimism as modifier of escalation of commitment, in: *Scandinavian Journal of Psychology*, Vol. 47, pp. 345-348.
- Kadous, K. and L.M. Sedor (2004), The Efficacy of Third-Party Consultation in Preventing Managerial Escalation of Commitment: The Role of Mental Representations, in: *Contemporary Accounting Research*, Vol 21, No. 1, pp. 55-82.
- Keil, M., B.C.Y. Tan, K.K. Wei, T. Saarinen, V. Tuunainen en A. Wassenaar (2000), A Cross-Cultural Study on Escalation of Commitment Behavior in Software Projects, in: *MIS Quarterly*, Vol. 24, No. 2, pp. 299-325.
- Keil, M. & M. Mähring (2010), Is your project turning into a black hole?, in: *California Management Review*, Vol. 53, No.1, pp. 6-31.
- Ku, G. (2008), Learning to de-escalate: The effects of regret in escalation of commitment, in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 105, pp. 221-232.
- Lee, J.S., M. Keil and K.F.E. Wong (2015), The Effect of Goal Difficulty on Escalation of Commitment, in: *Journal of Behavioral Decision Making*, Vol. 28, pp. 114-129.
- Moser K., H. Wolff and A. Kraft (2013), The de-escalation of commitment: Pre-decisional accountability and cognitive processes, in: *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 43, pp. 363-376.
- Nuijten, A. (2012), *Deaf Effect for risk warnings: Causal examination applied to information systems projects*. Rotterdam: ERIM.
- Nuijten, A. en M. van Twist (2014), *Informatieveiligheid: Aandacht voor de dagelijkse dingen die er écht toe doen*, Rotterdam: ESAA.
- Orton, J.D. and K.E. Weick (1990), Loosely coupled systems: a reconceptualization, in: *The Academy of Management Review*, Vol. 15, No. 2, pp. 202-223.
- Otten, M. (2000), *Verstrikt in grote projecten: hoe de stadhuizen van Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011), *Tegenkracht organiseren: Lessen uit de kredietcrisis*, Den Haag: RMO.

- Schulz, M. (2015), Maatschappelijke initiatieven en de mens die het verschil maakt, in: Hulst, M. van en T. Jansen (red.), *Onder de motorkap van de modernisering*, Den Haag; Boom Bestuurskunde, pp. 157-164.
- Schulz, M., N. Chin-A-Fat, M. van Twist, M. van der Steen en D. Bressers (2015), *Tussen begrijpen en begrip tonen: Een evaluatieonderzoek naar de gebiedsontwikkeling luchthaven Twente e.o. in relatie tot de besluitvorming van de gemeente Enschede*, Den Haag: NSOB.
- Schulz-Hardt, S., B. Thurow-Kröning and D. Frey (2009), Preference-based escalation: A new interpretation for the responsibility effect in escalating commitment and entrapment, in: *Organizational Behaviour and Human Decision Processes*, Vol. 108, pp. 175-186.
- Sheehan, N., H. Smith, E. Kenworthy, F. Butterfield en D. Ellsberg (1971), *The Pentagon Papers: The Secret History of The Vietnam War*, New York: Bantam Books.
- Simonson, I. and B. Staw (1992), De-escalation strategies: A comparison of techniques for reducing commitment to losing courses of action, in: *Journal of Applied Psychology*, Vol. 77, pp. 419-426.
- Sivanathan, N., D.C. Molden, A.D. Galinsky and G. Ku (2008), The promise and peril of self-affirmation in de-escalation of commitment, in: *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 107, p. 1-14.
- Staw, B.M. (1976), Knee Deep in the Big Muddy: A Study of Escalating Commitment to a Chosen Course of Action, in: *Organizational Behavior and Human Performance*, Vol. 16, pp. 27-44.
- Staw, B.M. (1981), The Escalation of Commitment To a Course of Action, in: *The Academy of Management Review*, Vol. 6, Nr. 4, pp. 577-587.
- Tsai, M.H. and M.J. Young (2010), Anger, fear and escalation of commitment, in: *Cognition and Emotion*, Vol. 24, No. 6, pp. 962-973.
- Twist, M. van (1995), *Verbale vernieuwing: Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Den Haag: VUGA.\
- Vries, J. de en P. Bordewijk (2009), Slotbeschouwing, in: Vries, J. de en P. Bordewijk (red.), *Rijdende treinen en gepasseerde stations: Over Screebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*, Amsterdam: Van Gennep.
- Weick, K.E. (1976), Educational organizations as loosely coupled systems, in: *Administrative Science Quaterly*, Vol. 21, No. 1, pp. 1-19.
- Wong, K.F.E. and J.Y.Y. Kwong (2007), The Role of Anticipated Regret in Escalation of Commitment, in: *Journal of Applied Psychology*, Vol. 92, pp. 545-554.
- Zikmund-Fischer, B.J. (2004), De-escalation after repeated negative feedback: Emergent expectations of failure, in: *Journal of Behavioral Decision Making*, Vol. 17, pp. 365-379.
- Zucker, L. (1983), Organizations as institutions, in: Bacharach, S. (ed.), *Research in the sociology of organizations*, Greenwich (Conneticut): JAI Press, pp. 1-47.

Bijlage: Verkenning vanuit de literatuur

Factoren die escalatie in de hand werken

De Gedragwetenschappen hebben sinds de jaren '70 uitgebreid onderzoek verricht naar escalatie van commitment. Dat heeft kennis opgeleverd over factoren die het escaleren van commitment in de hand werken en over factoren die escalatie remmen of zelfs bijdragen aan het voorkomen ervan. We bespreken hier eerst de factoren die escalatie in de hand werken en hebben die factoren geclusterd in *zachte* factoren (zoals cultuur, emoties en persoonskernmerken) en *harde* factoren (zoals doelstelling, investering en institutionalisering). De zachte factoren hebben betrekking op de menselijke aspecten van escalierend commitment. De harde factoren gaan meer over de aspecten die betrekking hebben op het traject, project of proces ten aanzien waarvan escalatie optreedt. We beogen met deze beschouwing van factoren geen alomvattende beschrijving van escalatie van commitment te geven, veeleer is het onze bedoeling de generieke werking van het patroon te laten zien.

Zachte factoren

In het denken over escalatie van commitment neemt de verantwoordelijkheid van de besluitvormer voor opeenvolgende besluiten een centrale positie in. Escalatie treedt in de eerste plaats dan op als *opeenvolgende* besluiten door dezelfde besluitvormer worden genomen (Staw, 1981; Brockner, 1992). De escalatie heeft plaats ten opzichte van in het verleden reeds *zelf* genomen beslissingen. We kunnen dat bij onszelf ook herkennen als we het moeilijk vinden om toe te geven dat een eerdere beslissing niet zo heeft uitgepakt als beoogd. Dat wil niet zeggen dat de beslissing verkeerd was onder de destijds geldende omstandigheden. Maar we kunnen de neiging ontwikkelen ons commitment aan die eerdere beslissing te escaleren. Door verder te investeren willen we bijvoorbeeld bijwijzen dat we gelijk hadden of we later mee zien dat we het bereiken van de doelstelling nu eenmaal echt belangrijker vinden dan het risico dat samengaat met doorzetten en volhouden. Zeker als die eerder gemaakte keuzes publiekelijk moeten worden verantwoord (zoals in het openbaar bestuur), bestaat er een risico op escalatie (Bobocel & Meyer, 1994). Verantwoording maakt keuzes zichtbaar en transparant waarmee een risico op gezichtsverlies optreedt, maar zich gelijktijdig ook een kans tot profileren voordoet. Het is een mogelijkheid om te laten zien waar we voorstaan. Om gezichtsverlies te voorkomen, houden besluitvormers dan vast aan hun oorspronkelijk gemaakte keuze. Het gezichtsverlies is dan immers ook publiekelijk waar te nemen. Voor anderen is het juist de onweerstaanbare mogelijkheid om zich te profileren, om nogmaals te benadrukken hoe belangrijk ze iets vinden dat ze altijd al hebben gevonden, waardoor ze doorzetten en volhouden.

De mate waarin mensen de neiging ontwikkelen tot escalatie wordt ook bepaald door psychologische factoren, zoals een hoge mate van zelfmonitoring. Naarmate we meer bezig zijn met hoe anderen over ons denken, vinden we het ook belangrijker dat er *goed* over ons wordt gedacht. Dus minimaliseren we gezichtsverlies en maximaliseren we profileringskansen. Beide dragen het risico in zich tot escalierend commitment te leiden. Ook prestatiedrang is een dergelijke psychologische factor die vooral optreedt bij besluitvormers die iets willen realiseren en nalaten (Ku, 2008). Maar ook het hebben van meer ervaring waardoor besluitvormers vanuit voorgaande trajecten denken te weten dat doorzetten steeds

nodig is om iets te bereiken, werkt escalatie in de hand (Fox et al, 1996; Nuijten, 2012). De keuze voor meer ervaren projectmanagers en leiders blijkt in de praktijk dus escalatie van commitment in de hand te werken, eerder dan het af te remmen.

Ook de gevoelens die besluitvormers hebben over de toekomst, beïnvloeden de mate waarin zij hun commitment escaleren. In situaties waarin een (lichte) verbetering van de bestaande situatie te zien is, heerst vaak optimisme. Het lijkt allemaal alsnog de goede kant op te gaan. Bij dergelijke optimistische gevoelens zijn besluitvormers eerder geneigd nog eens te investeren en daarmee hun commitment te escaleren dan in situaties waarin pessimisme overheerst als gevolg van een (lichte) verslechtering van de situatie (Juliussen, 2006). Het gevoel dat het alsnog goed gaat komen, werkt in de hand dat we doorzetten en volhouden. Dergelijke toekomst gevoelens liggen dicht aan tegen emoties, zoals mogelijke spijt over een beslissing (Wong & Kwong, 2007), woede of zelfs angst (Tsai & Young, 2010). Ook dergelijke emoties zijn van invloed op de mate waarin besluitvormers geneigd zijn door te zetten, nog eens een continueringsbeslissing te nemen en hun commitment te escaleren. Naarmate de mogelijke spijt over het stoppen van een ingeslagen richting toeneemt, wordt ook de kans op escalatie groter. Woede op zijn beurt – meer nog dan angst – leidt tot een verminderde risicowaarneming, waardoor eveneens de neiging tot escalatie toeneemt. Herkenbaar zijn in dit verband uitspraken als: ‘dat laat ik me niet gebeuren’ en ‘als ze het zo willen spelen, kunnen ze het krijgen ook’. De inhoudelijke afweging raakt op de achtergrond en emotie domineert de afweging.

Als laatste noemen we hier nog de invloed van cultuur op het gedrag dat mensen vertonen (gebaseerd op Hofstede, 1980). We bespreken hier drie culturele aspecten die escalatie beïnvloeden (Geiger et al, 1998 en vergelijk Davis & Bobko, 1986; Salter et al, 2013), te weten: machtsafstand, onzekerheidsvermijding en masculiniteit. Met *machtsafstand* wordt hier de afstand tussen machthebbers en niet-machthebbers bedoeld. In landen met een lage machtsafstand zijn machthebbers toegankelijk voor de niet-machthebbers en bestaat er (relatief) weinig ongelijkheid. Nederland is een voorbeeld van een dergelijk land. In gevallen van een lage machtsafstand is de kans op escalatie van commitment cultureel gezien groter dan in landen met een hoge machtsafstand. Een lage machtsafstand zorgt ervoor dat besluiten niet de verantwoordelijkheid zijn van één persoon, ze worden in overleg genomen, besluitvorming verloopt over vele schijven en allerlei gremia delen in de verantwoordelijkheid. Daardoor is het ook lastiger verantwoordelijkheid voor een beslissing en voor een effect te attribueren. Dit vergroot de kans op escalatie. Als we kijken naar *onzekerheidsvermijding* dan valt op dat in landen waar mensen onzekerheid in hoge mate vermijden – zoals Nederland – de neiging tot escalatie groter is. Het betreft dan landen waarin mensen vooral streven naar stabiliteit van werk, waar formele regulering van processen de norm is en waar tot op zekere hoogte onbekende en andere ideeën toch vooral gevaarlijk worden gevonden. Het beschermen van de status quo en het voorkomen dat onvoorziene omstandigheden intreden, maken dat mensen hun commitment eerder escaleren. Op vergelijkbare wijze bestaat in meer *masculiene* culturen ook een grotere neiging tot het escaleren van commitment. Masculiene culturen beschouwen presteren en winnen als het hoogste goed en bewonderen die prestaties, waar meer feminiene culturen vooral ook de cumulatieve kwaliteit van leven waarderen – werken is een middel om te kunnen leven. Nederland is in dat opzicht een voorbeeld van een meer feminiene cultuur.

Harde factoren

Projecten, programma's en investeringen hebben altijd een *doel* en in het openbaar bestuur is dat doorgaans een maatschappelijke verbetering. Lee et al (2015) hebben laten zien dat aantrekkingskracht van het doel en de verwachting dat het doel behaald kan worden hoger worden als doelbereiking moeilijker wordt. Hoe moeilijker het doel des te liever willen verantwoordelijke besluitvormers dat doel behalen. Daardoor zijn ze meer geneigd iets extra's te doen en meer te volharden in hun wil om het doel te bereiken – zoals het volbrengen van een succesvolle maanlanding.

Het behalen van dat doel gaat vaak gepaard met risico's. Als het gaat om escalatie valt op dat naarmate het *waargenomen* risico groter is, de kans op escalatie afneemt. Omgekeerd neemt de kans op escalatie toe naarmate de risico's kleiner lijken te zijn (Keil et al, 2000).

Vanzelfsprekend zijn overigens ook de reeds gedane investeringen verbonden met escalatie. Naarmate reeds meer middelen zijn geïnvesteerd neemt ook de bereidheid om te escaleren toe (het sunk-cost effect). Doordat besluitvormers niet in staat zijn (grotere) verliezen te nemen en die uit te leggen, blijven ze door investeren in richtingen die onsuccesvol zijn (Garland, 1990).

Naarmate beslissingen en risico's groter en doelen ambitieuzer zijn, brengen ze ook verdergaande investeringen met zich mee. Die grote investeringen gaan gepaard met organisatieopbouw en institutionalisering. Voor de monitoring van de investering wordt een afdeling ingericht, werknemers worden aangetrokken en zij krijgen specifieke taken om een project verder te brengen. Ook worden binnen organisaties procedures en afspraken ingericht om processen soepel te laten verlopen. Naarmate besluiten meer *geïnstitutionaliseerd* worden, neemt de kans op escalatie toe (Zucker, 1983). Hetzelfde geldt voor projecten of besluiten die hun voltooiing naderen. Hoe verder het project al is gevorderd, des te groter wordt de kans dat besluitvormers commitment escaleren (Conlon & Garland, 1993).

Samenvattend overzicht

Het optreden van een van de genoemde factoren in zichzelf beken niet meteen dat commitment zal escaleren. In de praktijk treden factoren vaak tegelijk op. In onderstaand schema vatten we de verschillende factoren die escalatie bevorderen samen. We merken daarbij op dat het tegenovergestelde van de hier genoemde factoren niet per definitie de-escalierend werkt. Het laten nemen van een besluit door een andere dan de oorspronkelijke besluitvormer is bijvoorbeeld niet per definitie *de* oplossing. We komen daarop in de volgende paragraaf nog terug.

Factoren	Escalatie van commitment
Zachte factoren	
<i>Persoonlijke verantwoordelijkheid</i>	De huidige beslisser was ook verantwoordelijk voor voorgaande keuzes, waardoor hij geneigd is zijn eerdere besluiten kracht bij te zetten.
<i>Persoonskenmerken besluitvormer</i>	Het hebben van een hoge zelfmonitoring, prestatiedrang en meer ervaring maken dat beslissers vooral die besluiten nemen die passen bij een goed zelfbeeld en bij hun eerdere ervaringen met doorzetten en volhouden.

<i>Toekomstgevoelens</i>	Optimisme over de toekomst onder ambigue omstandigheden werkt in de hand dat beslissers geneigd zijn projecten nog een kans te geven nu ze zich ten goede lijken te keren.
<i>Emoties</i>	Naarmate <i>mogelijke</i> spijt over stoppen toeneemt, stijgt ook de kans op doorgaan. In geval van woede meer nog dan in geval van angst neigen beslissers meer naar continueringsbeslissingen.
<i>Cultuur</i>	In masculiene culturen, in culturen met een geringe machtsafstand en in culturen die neigen naar onzekerheidsvermijding bestaat een neiging tot escalatie van commitment.
Harde factoren	
<i>Doelstelling</i>	Moeilijk bereikbare doelstellingen bij onduidelijkheid bestaat over de mate waarin doelbereiking mogelijk is, zijn beslissers geneigd en uitgedaagd om die doelstelling gerealiseerd te krijgen waardoor ze ook hun commitment gemakkelijk escaleren.
<i>Risico</i>	Als risico's minder zichtbaar zijn en er daardoor ook meer bereidheid is tot risico nemen, stijgt ook de kans op escalatie van commitment.
<i>Institutionalisering</i>	Naarmate de uitvoering van besluiten meer is geïnstitutionaliseerd, zijn de gevolgen van de-continuering groter waardoor de neiging ontstaat om toch maar door te zetten en het nog een kans te geven.
<i>Fase</i>	Ook wanneer voltooiing nabij lijkt en doelbereiking binnen handbereik lijkt te liggen, is de kans op escalatie groter.
<i>Gedane investering</i>	Naarmate er al grotere investering zijn gedaan, neemt de kans op escalatie en nog meer vervolginvesteringen toe, aangezien beslissers dan het verlies niet willen nemen.

Escalatie van commitment is een verschijnsel dat zich niet alleen bij individuen voordoet. Hoewel groepen niet hetzelfde zijn als individuen, blijken ze wel gevoelig voor factoren die escalatie in de hand werken (Bazerman et al, 1984; Dietz-Uhler, 1996). Groepen zijn daarbij bovendien gevoelig voor bekende mechanismen die kunnen optreden in groepsbesluitvorming en die van invloed zijn op mogelijke escalatie. Ze zijn bijvoorbeeld geneigd meer risicovolle beslissingen te nemen dan individuen waardoor ze meer risico lopen hun commitment te escaleren. Ook zijn ze geneigd te streven naar unanimiteit waardoor afwijken van een reeds bereikt unaniem standpunt lastiger wordt. Groepsleden stellen de unanieme beslissing eenvoudigweg niet meer ter discussie gezien het gedoe dat gepaard gaat met heroverwegingen (vergelijk De Vries & Bordewijk, 2009).

Factoren die de-escalatie in de hand werken

Naarmate er minder van de voorgaande factoren optreden, is de kans op escalatie van commitment ook kleiner. Het wegnemen van dergelijke versterkende factoren is echter nog niet hetzelfde als het introduceren van arrangementen die de-escalerend werken. Een bekende suggestie om escalatie te voorkomen, is bijvoorbeeld het laten nemen van nieuwe investeringsbeslissingen door een *andere* besluitvormer dan degene die het vorige of oorspronkelijke besluit nam. Het is een strategie die in de financiële sector veelvuldig wordt toegepast bijvoorbeeld bij beleggingsbeslissingen. Gelijktijdig blijkt uit onderzoek dat een dergelijke ingreep escalatie niet met zekerheid kan voorkomen. Gunia et al (2009) spreken in dit verband van *vicarious entrapment*. Zij laten zien dat verschillende soorten van psychologische verbondenheid (zoals het overnemen van het perspectief van een voorganger, het delen van kenmerken als opleidingsinstituut en het hebben van vergelijkbare mindset)

ertoe kunnen leiden dat andere besluitvormers commitment escaleren aan besluiten die door hun voorgangers zijn genomen.

Er bestaat thans nog minder onderzoek naar arrangementen voor de-escalatie van commitment dan naar factoren die escalatie in de hand werken (Moser et al, 2013). De-escalatie heeft twee verschillende vormen, te weten: een *absolute* vorm waarbij het gaat om het stoppen van de ingeslagen richting en het voorkomen escalatie kan optreden, en een *relatieve* vorm waarbij het gaat om de vermindering van het bestaande commitment voor een ingeslagen richting.

Een vaak geopperd arrangement om escalatie te voorkomen, is het in stelling brengen van *derden* om zich uit te spreken over een ingeslagen richting. In de publieke sector worden daarvoor vaak consultants of andere specialisten ingehuurd. Van hen wordt dan verwacht dat zij kritisch mee- of zelfs tegen denken. Kadous en Sedor (2004) laten zien dat een dergelijk arrangement in de praktijk alleen blijkt te kunnen werken als deze derden de *expliciete opdracht* krijgen zich uit te spreken over het al dan niet voortzetten van de ingeslagen richting. Wanneer deze opdracht niet expliciet wordt gegeven, blijken ook buitenstaanders niet in de juiste *mindset* te verkeren om betekenisvolle informatie die zij krijgen aangereikt te interpreteren richting een de-continueringsbeslissing. Buitenstaande derden lopen dan het risico zich te eenvoudig te vereenzelvigen met bestaande afwegingen, beslissingen en betekenisgevingen waardoor ze eveneens commitment escaleren (een vorm van ‘vicarious entrapment’). Het voorkomen van escalatie is in de praktijk bijzonder lastig.

Arrangementen voor het de-escaleren van reeds bestaand commitment omvatten: het instellen van limieten, het reduceren van het belang van beslissingen, het instellen van procesaanspreekbaarheid in plaats van resultaatanspreekbaarheid, het zich voorafgaand aan een beslissing verantwoorden door besluitvormers aan een onbekend publiek, het versterken van het gevoel van eigenwaarde door zelfbevestiging en het hebben van spijt naar aanleiding van een eerdere escalatiesituatie (Simonson & Staw, 1992; Heath, 1995; Zikmund-Fischer, 2004; Sivanathan et al, 2008; Ku, 2008 en Moser et al, 2013). In onderstaand schema bespreken we deze arrangementen kort.

De-escalatie arrangement	Achterliggende werking	Complexiteit in het openbaar bestuur
<i>Instellen van limieten</i>	Door de maximale investering te limiteren ontstaat een grens. Deze grens kan niet worden overschreden waardoor verdere escalatie niet mogelijk is.	Het is lastig objectief te bepalen welke limiet passend door onduidelijkheid van noodzakelijke investeringen. Bovendien zijn limieten politiek bepaald en kunnen eenvoudig worden aangepast en opgerekt in coalitiebesluitvorming.
<i>Reduceren van het belang van beslissingen</i>	Door de belangrijkheid van beslissingen te verminderen, neemt de dreiging die er vanuit gaat voor besluitvormers af waardoor escalatie wordt geremd.	Het is welhaast onmogelijk om in politieke contexten het belang van beslissingen minder groot te maken als maximale inspanning en resultaat worden verwacht.
<i>Instellen van procesaanspreekbaarheid</i>	Door besluitvormers niet aanspreekbaar te maken op het resultaat maar op de procesinrichting neemt de noodzaak tot escalatie af.	Het is lastig om finaal verantwoordelijke politieke bestuurders uitsluitend verantwoordelijk te laten zijn voor een proces.

<i>Zich voorafgaand aan een beslissing verantwoorden aan een onbekend publiek</i>	Doordat onbekend is hoe het publiek zal oordelen over het voornemen om een bepaalde richting te continueren, worden besluitvormers meer zelfkritisch en neemt de kans op escalatie af.	Het is lastig om in complexe situaties waarin veel partijen betrokken zijn bij besluiten een passend onbekend publiek samen te stellen en de kwetsbaarheid van publieke verantwoording vooraf voor politieke ambtsdragers te beperken.
<i>Versterken gevoel van eigenwaarde door zelfbevestiging</i>	Doordat zelfbevestiging het gevoel van eigenwaarde versterkt, zijn besluitvormers minder gevoelig voor de gevolgen van negatieve feedback op een ingeslagen richting wat de kans op escalatie verlaagt.	Het is lastig om in professionele verbanden arrangementen te introduceren die zelfbevestiging en opbouw van het gevoel van eigen waarde versterken.
<i>Spijt hebben van eerdere escalatie-beslissing</i>	Doordat besluitvormers zich herinneren aan een eerdere escalatiebeslissing die ze hebben genomen en waarvan ze spijt hebben, neemt de kans dat zij nogmaals escaleren af.	Het is lastig om alleen besluitvormers aan te stellen die al escalatie ervaringen hebben, teneinde nieuwe escalatie ervaringen tegen te gaan.

Verklaringen

De vraag die zich opdringt is waarom individuen en groepen hun commitment escaleren. Brockner (1992) beargumenteert dat de verklaringen voor het optreden van escalatie uiteenvallen in twee hoofdcategorieën, te weten: verwachtingen en zelfrechtvaardiging. De eerste verklaring is dat besluitvormers een inschatting maken van de te verwachten kans dat aanvullende investeringen leiden tot doelbereiking. Afhankelijk van die inschatting continueren ze hun investeringen en escaleren ze hun commitment. Deze verklaring bouwt voort op de *verwachtingstheorie* van Vroom. De in de literatuur meest geaccepteerde verklaring is echter die van *zelfrechtvaardiging* (Staw, 1976; Bazerman et al, 1984; Ku, 2008). De *cognitieve dissonantie theorie* van Festinger gaat er vanuit dat mensen moeite hebben te accepteren dat hun zelfbeeld of zelfwaardering niet overeenkomt met feiten uit de werkelijkheid. Besluitvormers zien de door hen gekozen richting als juist en belangrijk en alleen voorlopig nog niet als succesvol. De onaangename spanning die het oproept als blijkt dat hun beslissing niet leidt tot het beoogde doel, proberen ze weg te rationaliseren door vervolginvesteringen te doen. Die vervolginvesteringen zijn echter niet rationeel gezien de omstandigheden waarin blijkt dat de eerdere beslissing niet succesvol is geweest. Zelfrechtvaardiging berust dan ook op een vooronderstelling van niet rationele vervolgbesluiten (vergelijk Beauvois et al, 1993 die spreken van handelingsrationalisatie in plaats van cognitieve rationalisatie).

Recentelijk hebben Schulz-Hardt et al (2009) laten zien dat escalatiebeslissingen in belangrijke mate kunnen worden verklaard vanuit *voorkeuren*. Besluitvormers die verantwoordelijk zijn voor een te nemen vervolgbeslissing bevinden zich in de positie dat zij vasthouden aan een ingeslagen richting, omdat ze in het verleden alternatieve richtingen goed hebben bestudeerd en de gekozen richting toen en nu nog steeds hun voorkeur geniet. Escalatie in opeenvolgende beslissingen waarvoor dezelfde besluitvormer verantwoordelijk is, wordt dan niet zozeer verklaard door cognitieve dissonantie die leidt tot zelfrechtvaardiging, maar door de voorkeuren van de besluitvormer.