

TOGETHER FOR GREAT GOALS?

een bestuurskundig onderzoek naar samenwerking
in de totstandkoming van het HollandBelgium Bid



Drs. R. van Gaal

TOGETHER FOR GREAT GOALS?

een bestuurskundig onderzoek naar samenwerking
in de totstandkoming van het HollandBelgium Bid

Drs. R. (Robin) van Gaal [197933]

Rotterdam, 6 augustus 2011

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Avondprogramma Bestuurskunde
Scriptie Master Bestuurskunde [FSWBM5100-10]

Eerste lezer: Dr. A.R. (Arthur) Edwards

Tweede lezer: Dr. P.K. (Peter) Marks

VOORWOORD

"Some people believe football is a matter of life and death, I am very disappointed with that attitude. I can assure you it is much, much more important than that."
[Shankly, 1981]

Twee jaar lang Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Twee jaar lang, twee keer per week vanuit het werk door om de collegebankjes op te zoeken. Twee jaar lang 'zelfopsluiting' om te werken aan essays, papers en tentamens. Twee jaar lang 'nee' zeggen tegen die ene Champions League voetbalwedstrijd op televisie. 'Nee' zeggen tegen een nieuw zaalvoetbalseizoen, omdat de wedstrijden samenvallen met mijn avonden in de collegebanken. Die periode sluit ik af met voorliggend onderzoek. Een bestuurskundig onderzoek. Uiteraard. Over voetbal. Cruijffiaans logisch.

Ruim twee jaar geleden besloot ik om weer een studie te gaan volgen. Ik wilde geprikkeld worden. Na een paar jaar als planeconoom te hebben gewerkt, kreeg ik het gevoel in zekere zin vast te roesten. Mijn wereldje werd kleiner. Een nieuwe studie moest mijn horizon weer verbreden; nieuwe inzichten, nieuwe denkwijzen en nieuwe contacten. En hoewel het voor de hand zou liggen om mijn afstudeeronderzoek twee jaar later te koppelen aan de dagelijkse werkpraktijk, besloot ik al gauw om dat juist niet te doen. Ik zou anders weer terugvallen op dat oude, kleine wereldje. Dat was niet de bedoeling. Voor mij was het al snel duidelijk dat ik mijn afstuderen wilde koppelen aan die ene liefhebberij, waar ik de laatste twee jaar nogal eens 'nee' tegen moest zeggen. En omdat gedurende die twee studie jaren de gezamenlijke kandidatuur van Nederland en België voor de organisatie van een wereldkampioenschap voetbal vol in de schijnwerpers stond, was de keuze voor een afstudeeronderwerp snel gemaakt. In voorliggend onderzoek heb ik de totstandkoming van de WK-kandidatuur in verband gebracht met bestuurskundige inzichten over complexe besluitvorming.

Iedereen lijkt een mening te hebben over de besluitvorming rond de organisatie van het wereldkampioenschap voetbal in 2018. Bijna een jaar na de toewijzing van de organisatie van het toernooi aan Rusland, haalt het onderwerp nog altijd de kranten. Is het niet vanwege een vermeend corruptieschandaal binnen de wereldvoetbalbond FIFA [Seegers, 2011], dan wel vanwege het nieuws dat het ons kabinet volledig onduidelijk zou zijn geweest wat de organisatie van het toernooi ons land zou kosten [Zantingh, 2011]. Een beschrijving en analyse van de totstandkoming van de kandidatuur is daarmee een mooi onderwerp waar studie en hobby samenkomen.

Met name vanuit de Nederlandse voetbalbond KNVB werd gedurende de totstandkoming van de kandidatuur meer dan eens gewezen op de voortreffelijke samenwerking tussen de betrokken partijen. Het was jammer dat juist die KNVB geen heil zag in samenwerking met ondergetekende bijna-bestuurskundige in een onderzoek naar die samenwerking. De KNVB werkte zelf aan een evaluatie van de kandidatuur en wilde daarom niet praten over de kandidatuur. Aan de KNVB gerelateerde partijen werkten liever niet mee, omdat zij wellicht zouden *"meewerken aan een onderzoek dat met andere conclusies komt dan het eigen onderzoek"*. Het zijn reacties die wellicht ontmoedigend kunnen werken in een onderzoek, maar die in mijn geval juist bevestigden dat ik een meer dan interessant onderwerp te pakken had.

Overigens kreeg ik vaker positieve dan negatieve respons op mijn verzoeken om een interview. Mijn dank gaat dan ook uit naar die kamerleden, wethouders, raadsleden en ambtenaren die zich enthousiast toonden over mijn onderzoek. Hun enthousiasme gaf mij telkens weer dat duwtje in de rug op momenten dat mijn motivatie iets minder was, de creativiteit in het schrijfproces te wensen overliet of wanneer die voetbalwedstrijden op televisie samen met deze scriptie om mijn aandacht vochten.

Dank ook aan Arthur Edwards, mijn begeleider binnen de Erasmus Universiteit. Het uitspreken van zijn vertrouwen in mijn afstudeertraject, was voor mij telkens het signaal om door te pakken en extra stappen te zetten naar de afronding van een periode waarin ik nieuwe inzichten, nieuwe denkwijzen en nieuwe contacten heb opgedaan. Twee jaar Bestuurskunde vormt een periode die zowel op professioneel als persoonlijk vlak veel betekenis voor mij heeft. Een periode die ik nooit zal vergeten.

Robin van Gaal
Rotterdam, 6 augustus 2011

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

v

DEEL I. ALGEMEEN

1.	INLEIDING	1
1.1	Op jacht naar de organisatie van het WK voetbal 2018	1
1.2	De jacht naar de organisatie van het WK als complexe opgave	2
1.2.1	<i>Eenduidige morele maatstaven?</i>	3
1.2.2	<i>Onduidelijke uitkomsten</i>	3
1.2.3	<i>De WK-kandidatuur; een complexe opgave</i>	4
1.3	Probleemstelling	4
1.3.1	<i>Doelstelling</i>	4
1.3.2	<i>Vraagstelling</i>	5
1.3.3	<i>Maatschappelijke relevantie</i>	6
1.3.4	<i>Bestuurskundige relevantie</i>	6
1.4	Leeswijzer	7

DEEL II. THEORIE

2.	EEN BESTUURSKUNDIGE BLIK OP DE WK-KANDIDATUUR	9
2.1	Benaderingen van beleid	9
2.1.1	<i>De rationele benadering van beleid</i>	9
2.1.2	<i>De politieke benadering van beleid</i>	10
2.1.3	<i>De culturele benadering van beleid</i>	10
2.1.4	<i>De institutionele benadering van beleid</i>	11
2.2	De bestuurskundige benadering van de besluitvorming rond de WK-kandidatuur	11
2.2.1	<i>Besluitvorming in de Nederlandse bestuurspraktijk: polderen</i>	11
2.2.2	<i>Polderen op jacht naar de organisatie van het WK: een politieke benadering</i>	12
3.	BESLUITVORMING IN NETWERKEN	13
3.1	Complexe besluitvorming in het netwerk	13
3.1.1	<i>Modellen van besluitvorming; het fasen-, stromen- en rondenmodel</i>	13
3.1.2	<i>Afhankelijkheden binnen het netwerk</i>	14
3.1.3	<i>Strategieën binnen het netwerk</i>	14
3.2	Onzekerheden in het netwerk	15
3.2.1	<i>Inhoudelijke complexiteit</i>	15
3.2.2	<i>Procedurele complexiteit</i>	16
3.2.3	<i>Institutionele complexiteit</i>	16
3.3	Resumerend	16
4.	STURING VAN BESLUITVORMING IN NETWERKEN: SAMENWERKING	17
4.1	Visies op sturing	17
4.1.1	<i>Rationele visie op sturing</i>	17
4.1.2	<i>Politieke visie op sturing</i>	17
4.1.3	<i>Culturele visie op sturing</i>	18
4.1.4	<i>Institutionele visie op sturing</i>	18
4.2	Sturing binnen netwerken	18
4.2.1	<i>NPM en governance</i>	18
4.2.2	<i>Governance</i>	19
4.2.3	<i>Netwerkmanagement; sturing van inhoud, proces en instituties</i>	19
4.2.4	<i>Netwerkmanagement gericht op interactie; sturing van het besluitvormingsproces</i>	20
4.3	Samenwerking als interactie	20
4.3.1	<i>Samenwerking als sociale interactie</i>	20
4.3.2	<i>Samenwerking als strategische interactie</i>	21

4.3.3	<i>De meerwaarde van samenwerking</i>	21
4.3.4	<i>Incentives voor samenwerking</i>	22
4.3.5.	<i>Het belang van vertrouwen voor samenwerking</i>	22
5.	ONDERZOEKSOPZET	25
5.1	Het conceptueel model	25
5.1.1	<i>De visie op sturing in relatie tot samenwerking</i>	26
5.1.2	<i>De percepties van afhankelijkheden in relatie tot samenwerking</i>	27
5.1.3	<i>Vertrouwen in relatie tot samenwerking</i>	27
5.2	Operationalisering	27
5.1.2	<i>De operationalisering van actoren, rondens en arena's</i>	28
5.2.2	<i>De operationalisering van samenwerking</i>	28
5.2.3	<i>De operationalisering van de meerwaarde van samenwerking</i>	29
5.2.4	<i>De operationalisering van de visie op sturing</i>	29
5.2.5	<i>De operationalisering van afhankelijkheden</i>	29
5.2.6	<i>De operationalisering van vertrouwen</i>	30
5.3	Naar een procesbeschrijving in rondens	30
5.3.1	<i>Het rondensmodel</i>	31
5.3.2	<i>Afbakening van de procesbeschrijving en -analyse</i>	31
5.4	Dataverzameling	31
5.4.1	<i>Betrouwbaarheid en validiteit</i>	31
5.4.2	<i>Gebruik van bestaand materiaal</i>	32
5.4.3	<i>Gebruik van nieuw materiaal: interviews</i>	33

DEEL III. EMPIRIE

6.	RONDE 1: VAN INFORMEEL INITIATIEF...	35
6.1	Het procesverloop in de eerste ronde	35
6.1.1	<i>De eerste stappen naar een gezamenlijke WK-kandidatuur</i>	35
6.1.2	<i>Op zoek naar steun van de regering</i>	36
6.1.3	<i>Een informeel besluit tot een gezamenlijke WK-kandidatuur</i>	37
6.1.4	<i>De lokale factor; speelsteden en stadions</i>	38
6.1.5	<i>Vorbereidingen voor een officiële kandidatuur</i>	39
6.2	Analyse	39
6.2.1	<i>De "KNVB - Balkenende" arena</i>	40
6.2.2	<i>De "KNVB - Burgemeesters" arena</i>	40
6.2.3	<i>De lokale arena's</i>	41
6.3	Naar de tweede ronde	42
7.	RONDE 2: ... NAAR EEN CONCREET HOLLANDBELGIUM BID	43
7.1	Het procesverloop in de tweede ronde	43
7.1.1	<i>De FIFA trapt af</i>	43
7.1.2	<i>De geboorte van het HollandBelgium Bid</i>	44
7.1.3	<i>Werken aan financieel en maatschappelijk draagvlak</i>	44
7.1.4	<i>De val van het kabinet Balkenende IV</i>	45
7.1.5	<i>Financiële onzekerheid voor de speelsteden</i>	46
7.1.6	<i>Steun van het demissionair kabinet</i>	47
7.1.7	<i>Overhandiging van het HollandBelgium Bid aan de FIFA</i>	49
7.2	Analyse	50
7.2.1	<i>De "HollandBelgium Bid - overheden" arena</i>	50
7.2.2	<i>De "regering – burgemeesters" arena</i>	51
7.2.3	<i>De arena van de nationale politiek</i>	52
7.2.4	<i>De lokale arena's</i>	52
7.3	Naar de derde ronde	52
8.	RONDE 3: HET LOT IN HANDEN VAN DE FIFA	53
8.1	Het procesverloop in de derde ronde	53

8.1.1	<i>De affaire 'Bavaria': de kandidatuur onder vuur</i>	53
8.1.2	<i>Inspectiebezoek van de FIFA</i>	53
8.1.3	<i>Vragen van de Tweede Kamer + antwoorden van minister Klink = boze Ruud Gullit</i>	54
8.1.4	<i>Gemor op lokaal niveau</i>	55
8.1.5	<i>Op weg naar de finale</i>	56
8.1.6	<i>De dag des oordeels; de jacht op het WK ten einde</i>	57
8.2	Analyse	57
8.2.1	<i>De "HollandBelgium Bid - overheden" arena</i>	57
8.2.2	<i>De arena van de nationale politiek</i>	58
8.2.3	<i>De lokale arena's</i>	59
8.3	Terugblik op de derde ronde	59

DEEL IV. NABESCHOUWING

8.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	61
9.1	Kritische kanttekeningen bij het onderzoek: vereenvoudigde weergave van de complexiteit	61
9.1.1	<i>Veel betrokkenen, weinig partijen</i>	61
9.1.2	<i>Kamer- en raadsleden, kleine radertjes in een groot netwerk</i>	62
9.1.3	<i>De verscheidenheid van de lokale arena's</i>	62
9.1.4	<i>Subjectiviteit: selectiviteit en de perceptie van percepties</i>	63
9.2	Conclusies	63
9.2.1	<i>Samenwerking</i>	64
9.2.2	<i>De meerwaarde van samenwerking</i>	65
9.2.3	<i>Verklaringen</i>	66
9.2.4	<i>De conclusies als totaalplaatje</i>	69
9.3	Reflectie op de actualiteit	71
9.3.1	<i>Twee evaluatierapporten</i>	71
9.3.2	<i>Het evaluatierapport van het HollandBelgium Bid</i>	71
9.4	Aanbevelingen	72
9.4.1	<i>Schoenmaker, blijf bij je leest!</i>	72
9.4.2	<i>Pleidooi voor een culturele visie op sturing</i>	72
9.4.3	<i>Erken de complexiteit</i>	73
9.4.4	<i>Wees bewust van het onderscheid tussen procedureel en inhoudelijk draagvlak</i>	73
9.4.5	<i>Respecteer de democratische beginselen</i>	73

BIJLAGEN

LIJST VAN AFKORTINGEN	A
BRONNEN	C
LIJST VAN GESPREKSPERSONEN	I

SAMENVATTING

I. Een complexe, bestuurlijke opgave

In december 2010 werd de organisatie van het Wereldkampioenschap (WK) voetbal van 2018 toegewezen aan Rusland. Daarmee kwam de kandidatuur van Nederland en België voor datzelfde WK ten einde. De kandidatuur van Nederland en België laat zich typeren als een ongetemd politiek probleem. Enerzijds omdat er geen consensus bestaat over het vraagstuk of de organisatie van een WK voetbal wel een gewenst middel is om maatschappij en economie te stimuleren. Anderzijds omdat er sprake is van onvoldoende kennis om de opgave volledig te overzien en te begrijpen. Dergelijke ongetemde politieke problemen worden ook wel complexe opgaven genoemd.

Besluitvorming rond complexe opgaven vindt plaats in een netwerk van partijen. In dat netwerk zijn belanghebbenden van elkaar afhankelijk en moeten zij met elkaar overleggen, onderhandelen en samenwerken om tot een breed gedragen aanpak van de opgave te komen. Dat werd al in de initiatieffase van de kandidatuur erkend door de toenmalig bestuursvoorzitter van de Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB), Henk Kesler: *“we kunnen het natuurlijk niet alleen. Zo’n evenement kan alleen slagen als we er met z’n allen werk van maken”*. Voorliggend onderzoek wil beschrijven hoe het besluitvormingsproces van deze complexe, bestuurlijke opgave is verlopen met daarbij een focus op de samenwerking tussen de diverse partijen. Naast die beschrijving zal ook worden geprobeerd het beschreven proces en de mate en wijze van samenwerking te beoordelen en te verklaren. Daartoe zal antwoord moeten worden verkregen op de centrale vraag: *“In hoeverre en op welke wijze heeft samenwerking geleid tot de totstandkoming van het HollandBelgium Bid?”*

II.a Een politieke benadering

Het HollandBelgium Bid is aan Nederlandse zijde tot stand gekomen binnen de Nederlandse bestuurspraktijk. Die bestuurspraktijk staat bekend als het poldermodel, waarin besluitvorming moet voortkomen uit de interactie tussen verschillende belanghebbenden. Bij complexe, bestuurlijke opgaven wordt die interactie veelal gekenmerkt door strijd. Om die interactie te onderzoeken zal het netwerk van partijen, belangen en afhankelijkheden in kaart moeten worden gebracht. Dat komt overeen met een politieke benadering van beleid. In die politieke benadering

wordt de nadruk gelegd op de machtsstrijd tussen verschillende belanghebbenden binnen het besluitvormingsproces. Het succes van de besluitvorming wordt afgemeten aan de steun en het draagvlak voor de uitkomst van het proces.

II.b Complexe besluitvorming

Binnen een netwerk van partijen zijn verschillende afhankelijkheden tussen partijen en strategieën van die partijen te ontdekken. Die aspecten van het netwerk zijn onvoorspelbaar en aan verandering onderhevig. Zij vormen een bron van onzekerheden binnen het netwerk die zich ook wel laten omschrijven als inhoudelijke, procedurele en institutionele complexiteit.

Het besluitvormingsproces rond die complexiteiten kan worden beschreven als een sportwedstrijd die gespeeld wordt in ronden. Iedere ronde eindigt met een cruciale beslissing die een oplossing biedt voor de vraag die centraal staat in die bepaalde ronde. Een nieuwe ronde begint bij de beslissing van de vorige ronde. Hierdoor begint een nieuw spel met nieuwe mogelijkheden, percepties en strategieën. Het proces kan worden gestuurd door interactie tussen de partijen.

II.c Sturing van de besluitvorming door samenwerking

Om tot een oplossing te komen voor complexe, bestuurlijke opgaven is samenwerking noodzakelijk. Samenwerking wordt daarmee gezien als de gewenste interactie tussen de partijen in het besluitvormingsproces. Die gecoördineerde interactie is echter geen vanzelfsprekendheid. Sommige actoren kunnen bijvoorbeeld iedere vorm van interactie vermijden, waardoor samenwerking niet eenvoudig te bereiken is.

Samenwerking kan worden gezien als een vorm van procesmanagement. De meerwaarde van samenwerking wordt in dit onderzoek dan ook gezocht in de vermindering van de procedurele complexiteit. Het succes van samenwerking kan dan worden afgemeten aan de steun en het draagvlak voor de gekozen procesuitkomst.

De mate en wijze van samenwerking wordt beïnvloed door een aantal subjectieve oriëntaties van de partijen binnen het netwerk, zoals de visie op sturing, percepties van afhankelijkheden binnen het netwerk én de aanwezigheid van vertrouwen.

III.a Het besluitvormingsproces

In het proces zijn drie ronden te herkennen. Ronde 1 is het informele initiatief van de WK-kandidatuur. Die ronde begint in april 2006 en wordt in december 2008 afgesloten met de vaststelling van de toewijzingsmethode van het WK door de wereldvoetbalbond FIFA. Daar start ronde 2, waarin wordt gewerkt aan een concreet HollandBelgium Bid. Die ronde wordt afgesloten in mei 2010 met de overhandiging van het bidbook 'Together for Great Goals' aan de FIFA. Daarna begint ronde 3 die in december 2010 eindigt met de toewijzing van het WK aan Rusland.

III.b Het besluitvormingsproces in drie ronden

De KNVB, stadioneigenaren, premier, regering, kabinet, parlement, burgemeesters, colleges en gemeenteraden binnen Nederland, worden in dit onderzoek als actoren herkend binnen het besluitvormingsproces.

In de eerste ronde heeft samenwerking plaatsgevonden tussen diverse partijen. In het begin van het proces nog vanuit een enigszins culturele visie op sturing (gericht op gemeenschappelijke beeldvorming), daarna met name vanuit een politieke visie op sturing (gericht op het naar voren brengen van een standpunt, visie of perceptie). In deze ronde zijn het de ketenen (vooral) wederzijdse afhankelijkheden die zich laten percipiëren. Daarnaast lijkt er een behoorlijk vertrouwen tussen de diverse partijen te bestaan. Met de gecoördineerde interactie ontstaat er draagvlak bij vrijwel alle partijen over een mogelijk WK in eigen land, stad en stadion.

In de tweede ronde wordt de culturele visie losgelaten. Mogelijk wordt aangenomen dat er onder de KNVB, regering en colleges voldoende sprake is van een gedeelde perceptie van de opgave en de gewenste oplossing. Het is dan zaak om politieke steun te verwerven voor die gewenste oplossing. De politieke visie krijgt duidelijk de overhand, waarbij sommige partijen coalitievorming vertonen en daarmee een machtsblok vormen tegenover andere partijen. Soms is die macht afkomstig uit procedures en wettelijke bevoegdheden. Daarom kan in de tweede ronde ook een licht institutionele visie op sturing worden herkend. Die institutionele visie stelt het vertrouwen bij partijen als het parlement en de gemeenteraden op de proef. Daarbij blijft sprake van wederzijdse afhankelijkheden.

In de derde ronde ontstaat een beeld van verminderde samenwerking; het parlement en de gemeenteraden zouden niet volledig betrokken

worden bij de kandidatuur. De gemeenteraden en Tweede Kamer worden echter regelmatig geïnformeerd over de besluitvorming rond de WK-kandidatuur. Bovendien ondersteunt een meerderheid de kandidatuur, alhoewel dat gepaard gaat met kritische kanttekeningen.

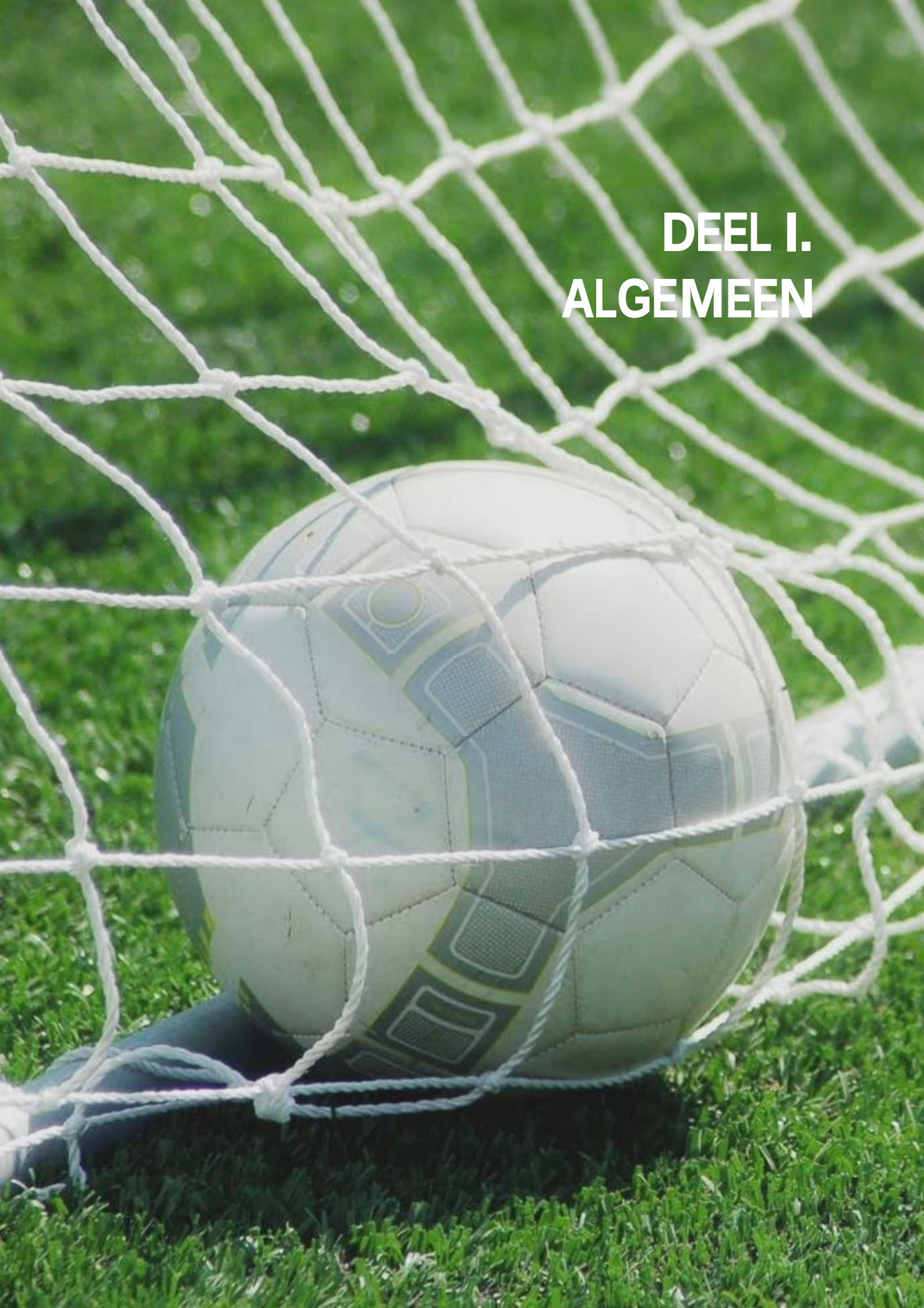
IV. Samenwerking rond de WK-kandidatuur

In het besluitvormingsproces rond de totstandkoming van de WK-kandidatuur worden de besluiten genomen door de KNVB, de regering en de colleges. Daaronder mede begrepen de premier, het kabinet en de burgemeesters. Die partijen worden in dit onderzoek tezamen de besluitvormende driehoek genoemd.

In de interactie binnen de besluitvormende driehoek lijkt sprake te zijn van een gemeenschappelijke visie op sturing, wellicht deels voortkomend uit het gemeenschappelijke beeld van de opgave en de gewenste oplossing. In de interactie tussen de besluitvormende driehoek en de overige partijen is dat minder het geval. Daar is sprake van verschillende visies op sturing. Dat vormt aanleiding voor strijd tussen de partijen over de gewenste vorm van interactie. De besluitvormende driehoek en de overige partijen lijken beiden een politieke visie op sturing te hanteren, maar wanneer dat niet op tijd leidt tot een uitkomst, gebruikt de besluitvormende driehoek zijn doorzettingsmacht. Dan wordt even een institutionele visie gehanteerd als machtsmiddel binnen de politieke visie. Dat rijmt voor sommige Kamer- en raadsleden niet met een bottom-up sturing en dat heeft gevolgen voor de mate van vertrouwen tussen de partijen.

Niettemin kan gesteld worden dat er zeker sprake is van gecoördineerde interactie in de totstandkoming van de WK-kandidatuur als oplossing van de complexe opgave. Die interactie laat zich zien in de vorm van coalitievorming en samenwerking in enge zin, van begin tot eind. Beide vormen van gecoördineerde interactie nemen echter wel enigszins in kracht af, naarmate het besluitvormingsproces vordert. Dat heeft voor het draagvlak binnen de besluitvormende driehoek minder gevolgen dan voor het draagvlak onder de overige partijen. Het politiek draagvlak is echter nog altijd voldoende, maar het is de vraag wat er met dat broze draagvlak was gebeurd, wanneer de WK-organisatie wel aan Nederland was toegewezen. Was het draagvlak aan het einde van het proces voldoende om in goede samenwerking een volgende ronde in te gaan op weg naar breed gedragen besluitvorming over de daadwerkelijke organisatie van een WK?

DEEL I. ALGEMEEN



1. INLEIDING

In dit inleidende hoofdstuk wordt de casus geïntroduceerd die in dit onderzoek centraal staat. Het betreft de kandidatuur van Nederland en België voor het wereldkampioenschap (WK) voetbal van 2018. Uitgelegd zal worden waarom de casus als een complexe opgave kan worden beschouwd. De introductie van de casus wordt gevolgd door de probleemstelling van dit onderzoek, die wordt beschreven aan de hand van een doelstelling, onderzoeksvraag met deelvragen en duiding van de maatschappelijke en bestuurskundige relevantie van dit onderzoek. Het inleidende hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.1 Op jacht naar de organisatie van het WK voetbal 2018

Op 2 december 2010 wees het uitvoerend comité van de wereldvoetbalbond FIFA¹ de organisatie van het WK voetbal van 2018 toe aan de Russische voetbalbond. De bonden van Nederland en België hadden zich (gezamenlijk) eveneens kandidaat gesteld voor de organisatie van deze eindronde. Het plan voor de organisatie van het WK was verwoord in het bidbook 'Together for Great Goals' dat op 14 mei 2010 werd overhandigd aan FIFA-voorzitter Joseph Blatter.

De eerste berichten over een mogelijke kandidaatstelling van de Lage Landen dateren van 2006. Op 18 april van dat jaar besloten de voetbalbonden van Nederland en België te onderzoeken of het zin zou hebben om zich gezamenlijk kandidaat te stellen voor de organisatie van het WK in 2018. Henk Kesler [in: *Algemeen Dagblad*, 2006a], toenmalig bestuursvoorzitter van de Nederlandse voetbalbond KNVB², liet daarbij doorschemeren dat het resultaat van het uiteindelijke onderzoek voor een groot deel zou worden bepaald door de houding van de Nederlandse en Belgische overheid: *"we kunnen het natuurlijk niet alleen. Zo'n evenement kan alleen slagen als we er met z'n allen werk van maken. Dan moet het lukken"*.

In oktober 2006 maakte Alain Courtois, de voormalig algemeen secretaris van de Belgische voetbalbond KBVB³, bekend dat Nederland, België en Luxemburg zich officieel kandidaat zouden gaan stellen voor de organisatie van het WK. Op de Belgische regionale zender Actua TV [in: *Algemeen Dagblad*, 2006b] stelde Courtois op bezoek te zijn geweest bij beleidsbepalers, politici en bedrijven in België. Het plan zou goed zijn onthaald. De algemeen secretaris van de KNVB, Harry Been, deed de uitspraken van Courtois echter af als onzin: *"Dit is een losse flodder. In België is het onderzoek misschien al afgerond, in Nederland nog niet. Wij moeten eerst onder meer nog overleggen met de regering. Dat zal pas na de verkiezingen gebeuren. Daarnaast moeten we qua infrastructuur en faciliteiten nog steeds kijken of het wel mogelijk is om het WK te organiseren (...). De uitspraken van Courtois zijn een schot voor de boeg. Pas tijdens de eerste maanden van het nieuwe jaar gaan we opnieuw rond de tafel met de Belgen. Dan beslissen we of we ons officieel kandidaat stellen"*.

Premier Jan Peter Balkenende en staatssecretaris van Sport Jet Bussemaker toonden zich in juli 2007 namens de regering enthousiast over de mogelijke organisatie van het WK in 2018 [NRC Handelsblad, 2007a]. Het door Balkenende uitgedragen standpunt was voor de KNVB het startsein om zijn plannen definitief vorm te geven [Annema, 2007b]. Op 14 november 2007 hadden vertegenwoordigers van de Nederlandse en Belgische voetbalbond een gesprek met FIFA-voorzitter Joseph Blatter, waarbij de mogelijke kandidatuur van Nederland en België werd besproken. In dat gesprek liet Blatter weten niet onwelwillend te staan tegenover het plan van België en Nederland om gezamenlijk het WK voetbal van 2018 te organiseren [NRC Handelsblad, 2007b]. De KNVB werkte daarna met vele betrokkenen aan het opstellen van een notitie waarin de gevolgen van de organisatie van de eindronde in kaart werden gebracht. Op basis van die notitie werd de interesse voor de WK-organisatie in februari 2009 kenbaar gemaakt bij de wereldvoetbalbond [Annema, 2007b]. Nederland en België waren echter niet de enige kandidaten om het toernooi te organiseren. Het HollandBelgium Bid zou concurrentie krijgen van landen als Spanje en Portugal (gezamenlijk), Engeland en Rusland [Fifa, 2009].

De KNVB en KBVB benoemden de Nederlandse oud-voetballer Ruud Gullit in februari 2010 tot president van het HollandBelgium Bid, zoals de gezamenlijke kandidatuur ook wel werd genoemd. Gullit werd daarmee het gezicht en het uithangbord van het HollandBelgium Bid met de taak de kandidatuur kracht bij te zetten en wereldwijd uit te dragen. Op die wijze moest de FIFA zover worden gekregen om het WK voetbal van 2018 toe

¹ FIFA: Fédération Internationale de Football Association

² KNVB: Koninklijke Nederlandse Voetbalbond

³ KBVB: Koninklijke Belgische Voetbalbond

te wijzen aan de Lage Landen [NRC Handelsblad, 2010a]. Gullit [in: *Algemeen Dagblad*, 2010a] toonde zich lovend over de samenwerking rond de kandidatuur: “de samenwerking met de Nederlandse overheid en gemeenten is de afgelopen twee jaar voortreffelijk geweest”.

Nederland en België overhandigden op 14 mei 2010 het bidbook ‘Together for Great Goals’ aan de FIFA (afbeelding 1). Daarna volgde een half jaar van campagne voeren om het HollandBelgium Bid onder de aandacht te brengen en de leden van het uitvoerend comité van de FIFA enthousiast te krijgen voor een WK in de Lage Landen. Op 2 december 2010, de dag dat het uitvoerend comité de organisatie van het WK zou toewijzen aan één van de kandidaten, mocht een delegatie van het HollandBelgium Bid een laatste poging doen om de leden van het uitvoerend comité van de FIFA te overtuigen. Bekende namen uit het Nederlandse en Belgische voetbal als Guus Hiddink, Johan Crujff en Jean-Marie Pfaff, maar ook de Nederlandse premier Mark Rutte en zijn Belgische gelijke Yves Leterme presenteerden nog één keer de plannen voor het WK voetbal van 2018. Na de presentatie was de stemming opgetogen; vertegenwoordigers van de Belgische en Nederlandse voetbalbond waren zeer te spreken over de presentatie van de gezamenlijke kandidatuur [Derix en De Groot, 2010].



Afbeelding 1: 14 mei 2010. Johan Crujff overhandigt namens Nederland en België het bidbook aan FIFA-voorzitter Joseph Blatter [Waem, in: *Eindhovens Dagblad*, 2010]

Dat de FIFA uiteindelijk koos voor een WK-organisatie in Rusland, lijkt de enige smet te zijn op de kandidatuur. Bovenstaande weergave van het traject dat het HollandBelgium Bid heeft doorlopen, schetst een beeld van een pad dat zonder al te grote drempels is bewandeld. Dat is echter absoluut niet het geval. Sterker nog, als alleen al wordt gekeken naar de vele kamervragen die zijn gesteld over de kandidatuur en de kritische geluiden die zijn geventileerd in de media, lijkt het zelfs een klein wonder te mogen heten dat Nederland en België zich eind 2010 als kandidaat voor de organisatie van het voetbaltoernooi mochten presenteren. De WK-kandidatuur kan dan ook worden getypeerd als een complexe opgave.

1.2 De jacht naar de organisatie van het WK als complexe opgave

De WK-kandidatuur is de beleidsopgave die centraal staat in dit onderzoek. Hoppe [in: *Bekkers*, 2007:124-128] typeert beleidsopgaven vanuit een tweetal invalshoeken. De eerste invalshoek heeft betrekking op de mate van consensus over de te hanteren maatstaven. Betrokken partijen kunnen verschillende maatstaven hanteren om bepaalde wensen te legitimeren. De tweede invalshoek richt zich op de mate van zekerheid over de kennis rond de opgave. Opgaven kunnen dermate ingewikkeld zijn dat er consensus ontbreekt over de kennis die nodig is om de opgave te kunnen begrijpen. Die twee invalshoeken leiden tot een typologie van vier soorten beleidsproblemen, zoals weergegeven in figuur 1. In deze paragraaf zal de WK-kandidatuur aan de hand van twee concrete voorbeelden worden geplaatst binnen het schema van deze figuur.

Zekerheid over kennis →	Hoog	Laag
Consensus over maatstaven ↓		
Hoog	Getemde problemen	(On)tembare wetenschappelijke problemen
Laag	(On)tembare ethische problemen	Ongetemde politieke problemen

Figuur 1: Soorten beleidsproblemen (naar Hoppe) [in: *Bekkers*, 2007:126].

1.2.1 Eenduidige morele maatstaven?

Tijdens het WK-voetbal in Zuid-Afrika in 2010 ontstond er commotie na het incident rond de zogenoemde 'Bavaria-babes'. De Nederlandse bierbrouwer Bavaria stuurde ruim dertig vrouwen in oranje jurkjes van het biermerk naar het stadion voor de wedstrijd van Nederland tegen Denemarken (afbeelding 2). Na afloop van de wedstrijd werden de vrouwen door de FIFA opgepakt. De wereldvoetbalbond wilde daarmee de eigen sponsors beschermen, in dit geval de Amerikaanse bierbrouwer Budweiser. De vrouwen zou een gevangenisstraf van maximaal zes maanden boven het hoofd hangen [Vermaas, 2010].

De aanhouding zorgde voor de nodige ophef over de invloed van de FIFA tijdens de organisatie van een WK voetbal. De Nederlandse ambassade [in: Roerig, 2010] vroeg zich af *"waarom dames die een oranje jurkje dragen urenlang ondervraagd moeten worden"*. In een reactie stelde de Zuid-Afrikaanse politie [in: Roerig, 2010] dat de FIFA simpelweg *"het recht heeft om dat te doen als de merkrechten worden geschonden"*. Beerekamp [2010] noemt als effect van deze actie de brede bewustwording van de machtige arm van de FIFA. Klaarblijkelijk is de wereldvoetbalbond dermate machtig dat hij kan ingrijpen zonder daarbij de politie in te schakelen. Volgens Beerekamp is dankzij Bavaria de twijfel gezaaid over een WK in 2018 in Nederland en België. Of in de woorden van SP-kamerlid Renske Leijten [2010]: *"er is eerder wel onderzocht of Nederlanders het leuk zouden vinden als het WK voetbal hierheen zou komen. De meerderheid vond het toen leuk. Maar nu duidelijk wordt hoeveel macht de FIFA heeft, is de stemming omgeslagen in 'dan maar niet'"*.



Afbeelding 2: de 'Bavaria-babes' tijdens de WK-wedstrijd tussen Nederland en Denemarken [ANP, in: *Algemeen Dagblad*, 2010b]

Er bestaat zodoende niet zonder meer consensus over het vraagstuk of de kosten en lasten van de organisatie van een WK opwegen tegen de verwachte opbrengsten voor de maatschappij en economie. Met andere woorden: is de organisatie van een WK voetbal met de sterke machtspositie van de FIFA wel een gewenst middel om maatschappij en economie te stimuleren?

1.2.2 Onduidelijke uitkomsten

Over de opbrengsten die voortvloeien uit de organisatie van een WK bestaat sowieso al veel onduidelijkheid. Op 21 april 2010 informeerde toenmalig minister van VWS⁴ Ab Klink de Tweede Kamer over de financiën die gemoeid zouden zijn met de organisatie van het WK. Naast de kosten voor onder andere stadionaanpassingen (470 miljoen euro) en openbare orde en veiligheid (300 miljoen euro), zouden er ook aanzienlijke opbrengsten kunnen worden gegenereerd: *"uiteraard zijn er aan een WK Voetbal ook baten verbonden. Zo heeft de Duitse overheid becijferd dat het WK in Duitsland in 2006 alleen al aan belastingen een bedrag van € 1,2 miljard heeft opgeleverd."* Uit navraag bij de Duitse regering bleek echter dat er geen officiële schattingen bekend waren van belastinginkomsten ten gevolge van het WK in 2006 [Derix en De Groot, 2010b].

De Nederlandse regering had een onderzoeksbureau gevraagd om een kosten-baten analyse te maken van het WK. Dat rapport toonde echter een negatieve balans, waarna de KNVB een viertal sportadviesbureaus inschakelde om eveneens een kosten-baten analyse te laten maken. In deze nieuwste analyses werden de kosten lager geschat, terwijl de mogelijke opbrengsten hoger werden ingeschat. Het saldo dat uit deze meer positieve analyses naar voren kwam, werd door Klink gebruikt in zijn brief aan de Tweede Kamer [Derix en De Groot, 2010b].

⁴ VWS: Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Daarmee is in ieder geval duidelijk dat de kennis over de kosten en baten van de organisatie van een WK voetbal onvolledig is en dat er weinig consensus bestaat over de wijze waarop een kosten-baten analyse moet worden opgezet. Van overeenstemming over de kennis die nodig is om de opgave volledig te overzien en te begrijpen is derhalve geen sprake.

1.2.3 De WK-kandidatuur; een complexe opgave

Uit bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat de WK-kandidatuur van Nederland en België kan worden getypeerd als een ongetemd politiek probleem. Zowel de consensus over de maatstaven als de zekerheid over de kennis van de opgave kan als laag worden bestempeld. Rittel en Weber [*in: Bekkers, 2007:127*], Hoppe [*in: Bekkers, 2007:127*] en Koppenjan en Klijn [2004] noemen deze ongetemde politieke problemen ook wel 'wicked problems'. De overheid, het bedrijfsleven en de maatschappij krijgen in steeds grotere mate te maken met dit type probleem, dat veelal onderwerp is van conflict en debat. Om de onzekerheid over de kennis van de opgave op te vangen, tuimelen partijen over elkaar heen met verschillende onderzoeksrapporten die de kennis van de opgave en het te maken beleid moeten vergroten. Niet zelden spreken de rapporten elkaar tegen en dienen zij om de percepties van de opgave en de belangen van één der partijen in het debat naar voren te brengen.

De huidige samenleving is bovendien dermate gefragmenteerd dat partijen niet eenzijdig beleid kunnen vormen en uitvoeren om de opgave aan te pakken. Belanghebbenden zijn afhankelijk van elkaar en moeten met elkaar overleggen, onderhandelen en samenwerken om breed gedragen beleid te kunnen formuleren. Besluitvorming rond beleid vindt zodoende niet plaats vanuit één machtscentrum, maar in een netwerk van partijen. Zo zijn de KNVB en de regering van elkaar afhankelijk om een WK voetbal te organiseren; zonder KNVB geen WK-kandidatuur, maar zonder de formele steun van de regering aan die kandidatuur had het bidbook nooit kunnen worden overhandigd aan de FIFA.

De woorden van Henk Kesler, "*we kunnen het niet alleen*", duiden op de aanwezigheid van meerdere partijen in het besluitvormingsproces dat uitmondde in het HollandBelgium Bid, zoals dat op 2 december 2010 in Zürich werd gepresenteerd. In de bestuurskundige literatuur wordt de term 'netwerk' gebruikt om te wijzen naar deze "*multiorganizational arrangements for solving problems that cannot be achieved, or achieved easily, by single organizations*" [Agranoff en McGuire, 2001:296]. De kandidatuur van Nederland en België was de uitkomst van een besluitvormingsproces in zo'n netwerk, waarin niet alleen de bonden, maar ook vele bestuurlijke partijen als de nationale overheden, gemeenten, ondernemingen en belangengroepen betrokken zijn geweest. Bovendien hebben de media een vergrootglas gelegd op de casus, waarin onder andere politici, ondernemingen en burgers hun eigen belangen en doelen naar voren wilden brengen en beschermen in een netwerk van partijen, percepties en strategieën. Vrijwel iedereen lijkt een mening te hebben over nut, noodzaak, haalbaarheid en legitimiteit van de WK-kandidatuur. De totstandkoming van het HollandBelgium Bid kan dan ook worden bestempeld als een complexe, bestuurlijke opgave.

Ondanks de complexiteit van de opgave, kon het HollandBelgium Bid toch meedoen in de jacht naar de organisatie van het WK voetbal van 2018. Dit onderzoek wil beschrijven hoe het complexe besluitvormingsproces is verlopen met daarbij een focus op de samenwerking tussen de diverse partijen. Naast die beschrijving zal ook worden geprobeerd het beschreven proces en de mate en wijze van samenwerking te beoordelen en te verklaren.

1.3 Probleemstelling

1.3.1 Doelstelling

Voorliggend onderzoek kent een descriptieve én een verklarende component. Binnen de descriptieve component wordt getracht een chronologische beschrijving te geven van de totstandkoming van de WK-kandidatuur en wél uitgebreider dan in deze inleiding is gedaan. De descriptieve component kan worden gezien als een reconstructie van het besluitvormingsproces, gestructureerd aan de hand van theorieën over complexe besluitvormingsprocessen in netwerken. Met name zal worden gelet op de samenwerking in de besluitvorming.

De verklarende component van dit onderzoek probeert oorzaken aan te duiden voor het verloop van het proces tot de totstandkoming van de kandidatuur. Aan de hand van bestaande theorieën over complexe

besluitvorming in netwerken wordt zodoende geprobeerd het besluitvormingsproces en de samenwerking daarin te analyseren.

1.3.2 Vraagstelling

Ten tijde van de eerste, voorzichtige stappen naar een gezamenlijke WK-kandidatuur van Nederland en België wees Henk Kesler al op het belang van nauwe samenwerking met andere partijen om daadwerkelijk tot een kandidatuur te komen. Vier jaar later, in aanloop naar een definitieve keuze van het uitvoerend comité van de FIFA, liet Ruud Gullit weten dat over die noodzakelijke samenwerking niet kon worden geklaagd. Desondanks waren er ook minder positieve geluiden te horen over de samenwerking tussen belanghebbende partijen. Zo werd op 16 december 2010, na de toewijzing van het WK aan Rusland, in een motie van de Nederlandse parlementsleden Leijten (SP⁵) en Ouwehand (PvdD⁶) verzocht een parlementair onderzoek in te stellen naar het proces van ondertekening van de contracten met de FIFA. Dat onderzoek zou nodig zijn om lessen te kunnen trekken uit de procedure van het WK 2018 én om voorstellen te kunnen doen voor beter overleg tussen regering en parlement over eisen van een organiserend comité in de toekomst [Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010d]. Blijkbaar was niet iedereen tevreden over de mate en wijze van samenwerking in de totstandkoming van de WK-kandidatuur. Dat leidt tot onderstaande centrale vraagstelling in dit onderzoek:

“In hoeverre en op welke wijze heeft samenwerking geleid tot de totstandkoming van het HollandBelgium Bid?”

Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag wordt een aantal deelvragen gesteld.

1. *Wat wordt verstaan onder samenwerking? Waarom lijkt samenwerking een vereiste voor complexe besluitvorming en welke factoren zijn van belang voor samenwerking?*

Deze vragen zijn van belang om de centrale vraag te kunnen operationaliseren. Samenwerking zal worden benaderd vanuit de theorieën over complexe besluitvorming in netwerken. Die theorieën vormen een bestuurskundige bril om naar de casus (lees: het HollandBelgium Bid) en het onderzoeksobject (samenwerking binnen complexe besluitvorming) te kunnen kijken. De theorieën geven bovendien handvatten om de beschrijving van het besluitvormingsproces te structureren.

2. *Hoe zag het besluitvormingsproces in de totstandkoming van de WK-kandidatuur eruit?*

Met de bestuurskundige bril die na beantwoording van de eerste deelvraag is gecreëerd, wordt het besluitvormingsproces beschreven. De beschrijving is van belang om aan te kunnen tonen waar samenwerking al dan niet heeft plaatsgevonden. Daarmee is direct de derde deelvraag benoemd:

3. *Welke samenwerking kan worden waargenomen in het besluitvormingsproces rond de WK-kandidatuur? En waar in het besluitvormingsproces is samenwerking uitgebleven?*

De vierde deelvraag kijkt kritisch naar de bewering van Henk Kesler dat samenwerking noodzakelijk was om tot de WK-kandidatuur te komen. Is dat ook in de praktijk zo gebleken? Met andere woorden:

4. *In hoeverre is de meerwaarde van samenwerking terug te vinden in de totstandkoming van de WK-kandidatuur?*

De laatste deelvraag is analytisch van aard en moet leiden tot de verklarende inzichten binnen dit onderzoek. Het is met name deze deelvraag die de verklarende component van het onderzoek ondersteunt.

5. *Welke verklaringen kunnen er worden gegeven voor de waargenomen en uitgebleven samenwerking?*

⁵ SP: Socialistische Partij
⁶ PvdD: Partij voor de Dieren

1.3.3 Maatschappelijke relevantie

De Rijksoverheid [2010a] stelt dat sporten en bewegen veel positieve effecten heeft: *“het is goed voor de gezondheid, het vergroot de samenhang in de maatschappij en (top)sport is een bron van nationale trots”*. Van den Heuvel, Hoekman en Van der Poel [2011: 10-11] stellen dat de sport niet alleen een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de gezondheidssituatie van burgers, maar ook aan de leefbaarheid en de economie. In het regeerakkoord ‘Vrijheid en verantwoordelijkheid’, de leidraad voor het beleid van het huidige kabinet Rutte-Verhagen, wordt aan sport dan ook een belangrijke functie toegedicht voor de maatschappij en de economie [VVD⁷ en CDA⁸, 2010:20]. Het kabinet wil zowel de breedtesport als de topsport stimuleren. Bij breedtesport gaat het om alle vormen van sport die niet-professioneel en niet op topsportniveau worden beoefend. De breedtesport zou positieve effecten hebben op het gebied van integratie, werkgelegenheid en tolerantie.

De vereniging Sport en Gemeenten merkt op dat topsport een stimulerend effect heeft op de breedtesport. Topsportevenementen bijvoorbeeld kunnen mensen inspireren om zelf te gaan sporten [Rijksoverheid, 2010b]. Het kabinet Rutte-Verhagen zet dan ook in op de organisatie van topsportevenementen die moeten bijdragen aan het doel om sport in Nederland op een Olympisch niveau te krijgen. Een Nederland met betere sportaccommodaties en fittere mensen. Het kabinet heeft in het regeerakkoord de steun uitgesproken voor de kandidatuur van Nederland en België voor de organisatie van het WK voetbal en wil bovendien de Olympische en Paralympische Spelen van 2028 naar Nederland halen.

In het regeerakkoord wordt opgemerkt dat samenwerking tussen de overheid, de sportsector en het bedrijfsleven een vereiste is om topsport en breedtesport in Nederland te bevorderen. Het is interessant om te bekijken hoe die samenwerking heeft plaatsgevonden in de totstandkoming van de kandidatuur van Nederland en België voor het WK voetbal van 2018. Mogelijk kunnen er lessen worden getrokken die kunnen bijdragen aan de samenwerking naar en de totstandkoming van de kandidatuur voor de Olympische en Paralympische Spelen van 2028. Of voor de kandidatuur van Nederland, al dan niet samen met België, voor de organisatie van het Europees kampioenschap (EK) voetbal van 2020. De KNVB heeft in maart 2011 immers al aangegeven te overwegen om zich kandidaat te stellen voor de organisatie van dat kampioenschap [Van den Dool, 2011].

1.3.4 Bestuurskundige relevantie

Bestuurskunde kan worden omschreven als de wetenschappelijke discipline die zich richt op het beschrijven én het verklaren van het openbaar bestuur [Edwards en Schaap, 2000:9]. Dat openbaar bestuur kan in de termen van Bovens, 't Hart en Van Twist [2007:22] worden opgevat als *“het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij”*. Bij bestudering van het openbaar bestuur wordt duidelijk dat het een ingewikkeld onderwerp van studie is. De bestuurlijke praktijk wordt gekenmerkt door complexe opgaven van beleidsmatige, politieke, organisatorische, ethische en juridische aard. Bij dergelijke complexe problemen komt het openbaar bestuur voor veelal controversiële morele en politieke keuzes te staan [Bovens et al., 2007:18-19]

Binnen het openbaar bestuur is de overheid lange tijd beschouwd als het centraal bestuursorgaan van de maatschappij. In de jaren negentig van de vorige eeuw is onder de noemer ‘bestuurlijke vernieuwing’ echter de erkenning gegroeid dat dé overheid niet bestaat. De overheid bevat meerdere bestuurslagen, sectoren en organisaties die niet zonder meer dezelfde visie, belangen en prioriteiten delen. Daarnaast acteren al die onderdelen van de overheid in complexe netwerken, waarin overleg en onderhandeling plaatsvindt met andere al dan niet publieke partijen én belangengroepen over het te voeren beleid rond maatschappelijke opgaven. In die complexe netwerken is niemand op voorhand de baas; partijen zijn van elkaar afhankelijk en zullen zodoende tot op zekere hoogte moeten samenwerken om de eigen doelen te verwezenlijken. Het openbaar bestuur richt zich zodoende steeds meer op netwerkmanagement dat in de bestuurskundige literatuur ook wel *governance* wordt genoemd [Bovens et al., 2007:18-19].

Met governance is het klassieke beeld van de overheid als centraal bestuursorgaan losgelaten. De controversiële morele en politieke beleidskeuzes zijn tegenwoordig het product van processen binnen

⁷ VVD: Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

⁸ CDA: Christen-Democratisch Appèl

complexe netwerken. Het openbaar bestuur probeert wel de regie in handen te houden in die netwerkprocessen, waarmee bestuurders voor een groot deel procesmanagers zijn geworden [De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002:16].

De governance-benadering blijkt ook uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Verhagen. Samenwerking tussen de overheid, de sportsector en het bedrijfsleven wordt gezien als noodzakelijke input om grote sportevenementen (output) in Nederland te kunnen organiseren; sportevenementen die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse maatschappij en de economie (outcome). Het is zodoende interessant om te kijken in hoeverre en op welke wijze daadwerkelijk sprake is geweest van samenwerking tussen de verschillende partijen in de totstandkoming van de WK-kandidatuur. Mogelijk kunnen lessen worden getrokken uit deze praktijk-casus ten behoeve van pogingen om andere grote sportevenementen naar Nederland te halen.

1.4 Leeswijzer

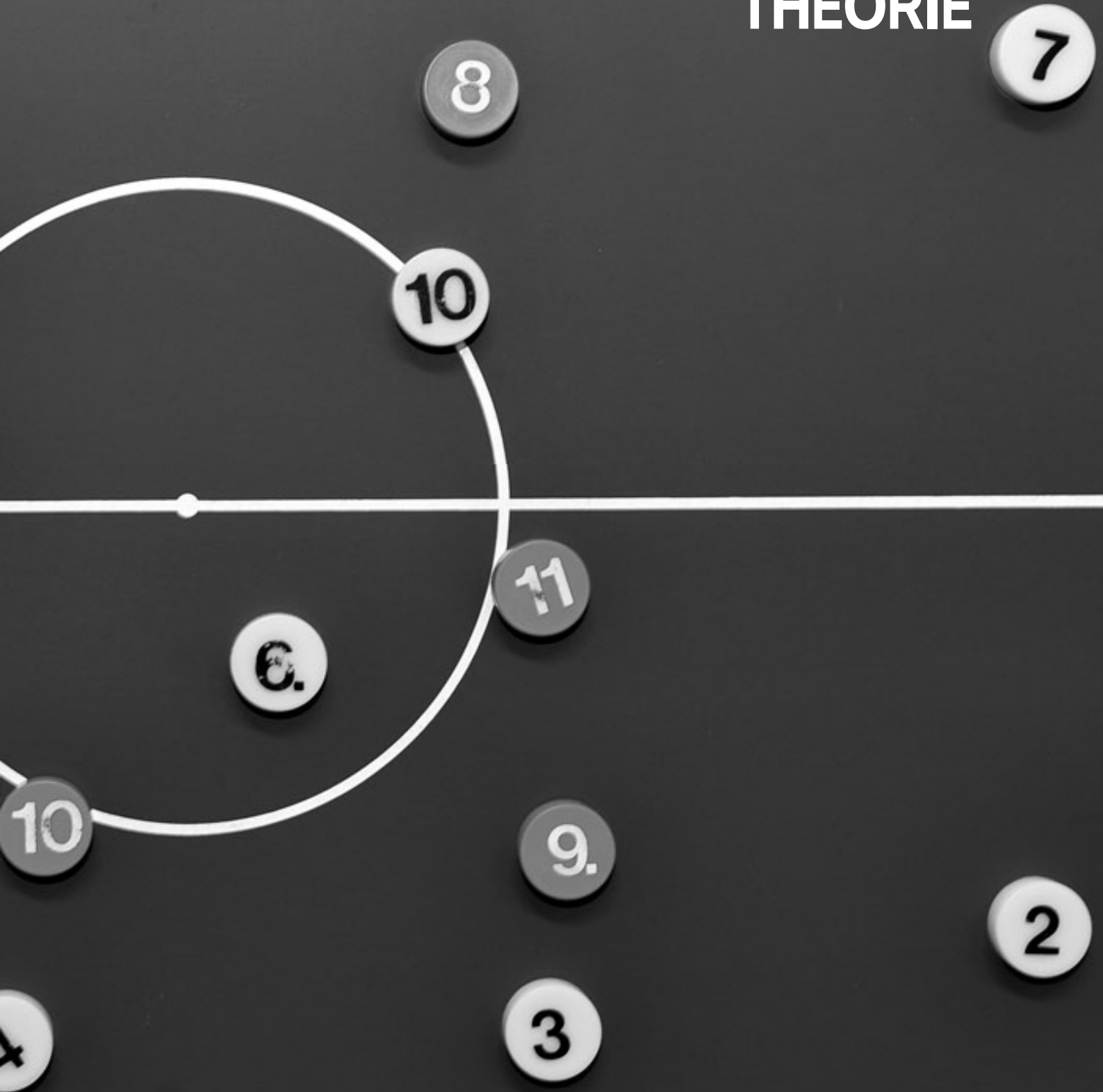
Dit onderzoek bestaat uit een viertal delen, waarvan dit inleidende hoofdstuk het eerste deel vormt.

In deel II wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Daartoe zal in hoofdstuk 2 allereerst een bestuurskundige bril worden gecreëerd. Door die bril wordt bekeken welke bestuurskundige inzichten van waarde kunnen zijn voor dit onderzoek naar samenwerking in de totstandkoming van het HollandBelgium Bid. Die inzichten worden behandeld in hoofdstukken 3 en 4. De bestuurskundige inzichten leiden in hoofdstuk 5 tot een onderzoeksopzet. In die onderzoeksopzet wordt een conceptueel model gepresenteerd, zijnde de uitwerking van de probleemstelling in een theoretisch kader. Het theoretisch kader verbindt diverse begrippen met elkaar. Die begrippen worden in hetzelfde hoofdstuk geoperationaliseerd. Tot slot zal in hoofdstuk 5 worden verantwoord op welke wijze de informatie is verzameld en op welke wijze die informatie is verwerkt in het onderzoek.

In deel III wordt aan de hand van de inzichten uit deel II gekeken naar het besluitvormingsproces rond de totstandkoming van de WK-kandidatuur. In dit deel zal dan ook antwoord worden gegeven op de tweede deelvraag. Deel III bestaat uit drie hoofdstukken die ieder een deel van het besluitvormingsproces beschrijven. Daarbij zal het besluitvormingsproces worden geanalyseerd aan de hand van de inzichten die zijn verkregen in deel II van het onderzoek.

Het onderzoek zal worden afgesloten in deel IV. In dat laatste deel wordt in hoofdstuk 9 antwoord gegeven op de overige deelvragen én de centrale vraagstelling. In dit deel zal zodoende worden beschreven in hoeverre en op welke wijze samenwerking tussen de verschillende actoren heeft plaatsgevonden. Waar mogelijk worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Dat gebeurt mede door te reflecteren op een bestaand evaluatierapport van het HollandBelgium Bid.

DEEL II. THEORIE



2. EEN BESTUURSKUNDIGE BLIK OP DE WK-KANDIDATUUR

De WK-kandidatuur is de bestuurlijke opgave die in dit onderzoek centraal staat. De kandidatuur zoals gepresenteerd op 2 december 2010 in Zürich, kan worden gezien als de uitkomst van een aantal keuzes in het besluitvormingsproces rond die opgave. Het is de gestolde consensus tussen partijen in het besluitvormingsproces en kan in bestuurskundige termen worden beschouwd als het gekozen beleid. Beleid geeft aan welke keuzes zijn gemaakt om de bestuurlijke opgave aan te pakken. Wanneer het besluitvormingsproces rond een bestuurlijke opgave wordt bestudeerd, wordt feitelijk bestudeerd hoe het beleid tot stand is gekomen. In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe naar beleid kan worden gekeken. Het moet leiden tot een bestuurskundige bril waardoor kan worden gekeken naar de bestuurlijke opgave en het besluitvormingsproces van de WK-kandidatuur.

2.1 Benaderingen van beleid

Beleid en besluitvormingsprocessen kunnen vanuit verschillende perspectieven worden beschreven, beoordeeld en verklaard. Bekkers [2007:53-117] maakt een analytisch onderscheid tussen vier benaderingen van beleid die deze verschillende perspectieven vormen: de rationele, politieke, culturele en institutionele benadering. In deze paragraaf zullen deze benaderingen kort worden behandeld. Bij elke benadering zal worden ingegaan op de specifieke kenmerken met betrekking tot het verloop van het beleidsproces, de beoordeling van het beleid en de dominante verklaringsmechanismen.

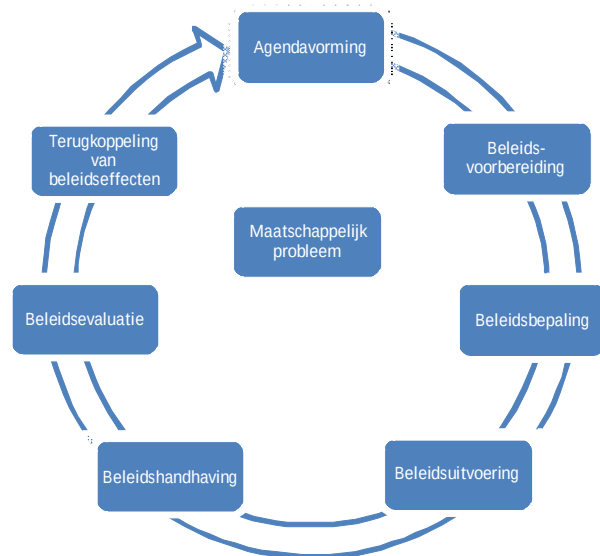
2.1.1 De rationele benadering van beleid

Simpel gesteld ligt het accent in deze benadering op het bereiken van de doeleinden, waarbij een groot vertrouwen bestaat in de kracht en toegankelijkheid van kennis en informatie.

De activiteiten binnen de beleidscyclus kunnen volgordeijk en gescheiden van elkaar plaatsvinden. Het beleidsproces vertoont een cyclisch en lineair karakter. In de beleidscyclus is sprake van een rationele ordening van beleidsprocessen die rationeel kunnen worden geprogrammeerd, waarmee het verloop van de beleidscyclus voorspelbaar is. Deze voorspelbare beleidscyclus met fasen van diverse activiteiten is schematisch weergegeven in figuur 2.

Het oordeel over beleid en de wijze waarop het beleidsproces verloopt wordt doorgaans afgemeten aan de hand van een tweetal criteria, te weten: effectiviteit en efficiency. Effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin de genomen maatregelen daadwerkelijk hebben geresulteerd in de beoogde effecten. Efficiency wijst op het bereiken van de doelstellingen tegen de meest geringe kosten.

Volgens deze benadering leidt meer kennis en informatie tot beter beleid. Doelrationaliteit vormt daarmee het belangrijkste verklaringsmechanisme voor beleid. Hoogerwerf [in: Bekkers:2007:55] definieert beleid binnen dat kader als het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen volgens bepaalde tijdskeuzen. Dat wijst op een sterk geloof in maakbaarheid.



Figuur 2: de rationele beleidscyclus [gebaseerd op: Bekkers, 2007:61]

2.1.2 De politieke benadering van beleid

In de politieke benadering wordt de nadruk gelegd op de machtsstrijd tussen verschillende belanghebbenden binnen het besluitvormingsproces; betrokkenen die belang hebben bij een bepaald beleid. Het succes voor het te voeren beleid is sterk afhankelijk van de steun en draagvlak voor het gekozen beleid.

Van een volgtijdelijk en voorspelbaar procesverloop is binnen deze benadering geen sprake meer. Bekkers [2007:68-70] benoemt een drietal achtergronden. Ten eerste is dat de stelling dat beleidsprocessen een incrementeel karakter kennen. Beleidsvorming is een 'science of muddling through', omdat voorkeuren, wensen en belangen aan elkaar moeten worden aangepast. Het proces verloop daardoor niet voorspelbaar, maar juist grillig en rommelig en bovendien onoverzichtelijk. Ten tweede wordt benadrukt dat de verschillende fasen van de beleidscyclus door elkaar heen lopen. Beleidsontwikkeling, -bepaling en -uitvoering zouden geen strikt te scheiden processen zijn. Beleidsvorming en -uitvoering zijn nauw met elkaar verweven. Bekkers [2007:69] zegt daarover: *"de uitvoering van beleid geschiedt in een gefragmenteerd en complex netwerk van partijen met te onderscheiden belangen en taakopvattingen. Tijdens de uitvoering nemen deze uitvoerende partijen beslissingen en ontwikkelen ze allerlei praktijken die tezamen erin resulteren dat de inhoud van het beleid aanzienlijke veranderingen ondergaat, zonder dat de oorspronkelijke opstellers van het programma hierop veel greep hebben"*. Ten derde kan het beleidsnetwerk waarin beleidsvorming en -uitvoering plaatsvinden als een vuilnisvat worden gezien, overeenkomstig het 'garbage can' model van March en Olsen [in: Bekkers, 2007:69-70]. Binnen beleidsnetwerken zweven dan verschillende probleempercepties, oplossingen, keuzemomenten en partijen die soms in wisselende combinaties naar voren komen. Belanghebbenden proberen coalities te vormen met andere partijen om bepaalde voorkeuren voor percepties of oplossingen sterker naar voren te brengen. Er ontstaat als het ware een georganiseerde anarchie, welke de tegenpool vormt van de doelrationaliteit in de rationele benadering.

Beleid kan worden omschreven als de gestolde consensus in een netwerk van belangen, percepties en strategieën. De doelstelling van het beleid is dan de uitkomst van een besluitvormingsproces waarin is onderhandeld over die uitkomst waarvoor steun en draagvlak bestaat bij alle belanghebbenden. Het beleid kan daarmee succesvol worden genoemd als niemand zijn belangen geschaad ziet door het beleid. Betrokkenen zullen bepaalde strategieën hanteren om de eigen belangen te beschermen in het beleidsproces.

In de politieke benadering is de afweging van waarden en de concrete belangen van betrokkenen onderwerp van een permanente strijd, waarbij aandacht is voor macht binnen de beleidsvorming en -uitvoering. Macht kan worden gezien als het vermogen van een actor om een bepaald effect te kunnen realiseren. Belangen zijn vaak met elkaar in conflict, waardoor er een strijd ontstaat tussen belanghebbenden om macht en invloed binnen het beleidsproces te behouden of te verwerven. Een belanghebbende zal proberen om macht uit te oefenen op een andere belanghebbende om die andere belanghebbende haar of zijn wil op te leggen en zo het gewenste effect te kunnen realiseren. Verklaringen voor het beleid komen daarmee voort uit een multi-actor of poly-centrisch perspectief, waarbij meerdere partijen invloed willen uitoefenen op het beleidsproces. Strijd, onderhandeling en compromisvorming zijn onontkoombaar.

2.1.3 De culturele benadering van beleid

In deze benadering wordt beleid met name gezien als een zingevingsproces [Bekkers, 2007:54]. Beleid is dan succesvol als het voor alle partijen een gedeelde betekenis heeft.

Beleidsprocessen verlopen binnen deze benadering via groepen van maatschappelijke actoren die via een netwerk van posities en praktijken een gezamenlijke perceptie van de werkelijkheid ontwikkelen en in stand houden. Deze groepen worden door Hajer [in: Bekkers, 2007:77] ook wel discourscoalities genoemd. Vanuit dit perspectief wordt het beleidsproces gezien als een traject van permanente interactie dat moet worden doorlopen, waarin in steeds weer nieuwe ronden bestaande definities van de werkelijkheid opnieuw worden bevestigd of juist worden geconstrueerd.

Het succes van beleid kan binnen deze benadering worden afgemeten aan de hand van een tweetal factoren. Enerzijds is dat de mate waarin de belanghebbenden erin geslaagd zijn om een gemeenschappelijke perceptie te creëren van het probleem en de mogelijke oplossingen. Zonder die gemeenschappelijke perceptie zal er geen draagvlak kunnen worden gecreëerd voor het gevormde beleid. Anderzijds is de kwaliteit van het proces

van interactie van belang. Is voorkomen dat er een eenzijdige kijk op het probleem en de oplossingen kon worden geconstrueerd? Heeft er een open dialoog plaatsgevonden met alle ruimte om andere perspectieven in te brengen en uit te werken?

Beleid kan worden gezien als de *“sociaal geconstrueerde werkelijkheid die het product is van de doorgaande interactie tussen partijen”* [Bekkers, 2007:72]. Daarmee wordt een belangrijke rol toegekend aan de expressieve dimensie van beleid; symbolen, metaforen en rituelen spelen een belangrijke rol om betekenis te geven aan beleid en op die wijze een werkelijkheid te creëren. Maar ook interactie en communicatie zijn belangrijke verklaringsmechanismen. Binnen interactie tussen actoren krijgen betekenissen vorm en inhoud. Door communicatie proberen verschillende belanghebbenden vanuit hun eigen kijk op de werkelijkheid te komen tot een proces van gezamenlijke beeldvorming over problemen en oplossingen. Taal speelt daarin een belangrijke rol; problemen kunnen vanuit een ander perspectief worden gezien door te ‘framen’ en te ‘reframen’.

2.1.4 De institutionele benadering van beleid

Binnen de institutionele benadering wordt beleid vooral gezien als het resultaat van regels, praktijken en instituties. Beleid kan als succesvol worden beschouwd wanneer het bij de ontstane beleidspraktijk aansluit of deze praktijk juist weet te doorbreken.

Het verloop van beleidsprocessen binnen de institutionele benadering wordt vooral bepaald door de aanwezigheid van formele en informele regels. Regels kunnen bijvoorbeeld bestaan in de vorm van routines, procedures, werkmethoden en omgangsvormen. De regels structureren de interacties tussen actoren en zijn daarmee van invloed op de uitkomst van de interacties. Interactiepatronen kunnen worden gezien als spelen, waarin bijvoorbeeld wordt gekozen voor de confrontatie en het opleggen van macht of juist onderhandeling en samenwerking en daarmee compromisvorming.

Het beleid wordt met name beoordeeld aan de hand van de ‘logic of consequence’ en de ‘logic of appropriateness’. De eerste wijst op de effectiviteit van het beleid, de tweede beoordeelt beleid vooral op de doelmatigheid, doeltreffendheid en samenhang. Het succes van het beleid is een vraagstuk van normatieve integratie tussen een organisatie en de omgeving, waardoor het gevoerde beleid en de organisatie die het beleid uitvoert als legitiem wordt ervaren. Het beleid moet dan dus passend zijn. Legitimiteit kan worden verkregen als de organisatie zich voortdurend weet aan te passen aan de al dan niet veranderende regels en normen in haar omgeving. Daarnaast is het interessant om te bekijken of beleidsmakers in staat zijn geweest om bepaalde beleidspraktijken te doorbreken.

Zoals uit voorgaande al is gebleken kan beleid binnen deze benadering worden verklaard vanuit de stelling dat de ruimte om zelf keuzes te kunnen maken grotendeels al is vastgelegd. Beleid is dan de uitkomst van *“historisch gegroeide en in regels verankerde praktijken”* [Bekkers, 2007:79].

2.2 De bestuurskundige benadering van de besluitvorming rond de WK-kandidatuur

2.2.1 Besluitvorming in de Nederlandse bestuurspraktijk: polderen

In hoofdstuk 1 is al gesteld dat het openbaar bestuur zich laat omschrijven als het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij. De praktijk van het Nederlandse openbaar bestuur wordt gekarakteriseerd door onderhandeling en overleg tussen belanghebbenden om gezamenlijk sturing te kunnen geven aan de maatschappij [Bekkers, 2007:208]. Die Nederlandse bestuurspraktijk is bekend als het ‘poldermodel’, waarbij met name voor ongetemde politieke problemen een aanpak kan worden ontwikkeld die op steun van vele belanghebbenden kan rekenen. Het poldermodel schetst een bestuurspraktijk waarin (wederzijds) afhankelijke partijen samenwerken in een netwerk, waarin door middel van overleg, ruil en onderhandeling tot een gemeenschappelijke definitie van het probleem wordt gekomen en de aanpak daarvan. Tops [in: Bekkers, 2007:208] stelt dat het essentieel is dat er sprake is van *“een gedeelde perceptie en definitie van onder andere de aard en de omvang van de wederzijdse afhankelijkheden die tussen de in het geding zijnde aspecten, belangen en posities bestaan”*.

In de Nederlandse bestuurspraktijk kan besluitvorming dus voortkomen uit de interactie tussen verschillende

belanghebbenden. Die situatie treedt steeds vaker op nu het besef is doorgedrongen dat het merendeel van de opgaven waar de overheid voor staat, niet langer door één enkele partij volledig kan worden begrepen. Laat staan dat die opgaven door een individuele partij kan worden opgelost [Heijnen, van der Velden en Copius Peereboom, 2008:12]. De verschillende partijen kennen echter veel onderlinge verschillen, waardoor de samenwerking en de gezamenlijke besluitvorming worden bemoeilijkt. Bepaalde partijen kunnen in bepaalde situaties totaal niet geïnteresseerd zijn in samenwerking met anderen, hetgeen de besluitvorming verder bemoeilijkt. Bovendien kan het aantal betrokken actoren in het netwerk in de loop van het besluitvormingsproces veranderen [De Bruijn et al., 2002:25].

2.2.2 Polderen op jacht naar de organisatie van het WK: een politieke benadering

Het HollandBelgium Bid is aan Nederlandse zijde tot stand gekomen binnen de Nederlandse bestuurspraktijk. Behalve de regering en de KNVB, kunnen bijvoorbeeld ook het parlement, de colleges van burgemeester en wethouders van de Nederlandse speelsteden, de gemeenteraden en de stadioneigenaren worden aangewezen als belanghebbende partijen. De kandidatuur is een complexe, bestuurlijke opgave die tot stand lijkt te zijn gekomen in een netwerk van partijen met uiteenlopende percepties en belangen. Die verschillende percepties van zowel de opgave als de te kiezen oplossing, zorgen ervoor dat de uitkomst van een besluitvormingsproces in een netwerk onzeker is. De opgave is een 'wicked problem'. Volgens Bekkers [2007:128] staat het beleidsproces rond 'wicked problems' vooral in het teken van strijd en zal de politieke benadering handvatten kunnen bieden om het proces te begrijpen. In dit onderzoek zal daarom het netwerk van partijen, belangen en afhankelijkheden in kaart worden gebracht in lijn met de politieke benadering van beleid.

Is de benoeming van die andere benaderingen dan voor niets geweest? Nee, met de keuze voor een politieke benadering in het onderzoek, is niet gezegd dat dit de enige benadering is die het onderzoek kan ondersteunen. Elementen uit de andere benaderingen kunnen evengoed van dienst zijn. Bekkers [2007:308] zegt bijvoorbeeld dat binnen de politieke benadering het oordeel over succes van een besluitvormingsproces in verband wordt gebracht met de steun die wordt uitgesproken door de verschillende partijen in het netwerk die belang hebben bij de opgave en het te vormen beleid. Steun wordt echter pas uitgesproken als de uitkomst van het besluitvormingsproces in de ogen van die partij de juiste, terecht en/of eerlijke uitkomst is van dat proces. Het subjectieve oordeel van iedere afzonderlijke partij speelt zodoende een voorname rol in het creëren van draagvlak voor de uitkomst van het besluitvormingsproces. Breed draagvlak kan dan alleen worden verkregen door een gemeenschappelijke perceptie te creëren. Dat is een gedachtegang die bij uitstek past binnen een culturele benadering.

Voor de structuur van het onderzoek is de politieke benadering daarom weliswaar leidend, maar zullen de andere benaderingen nuttig kunnen zijn voor een beter begrip van het besluitvormingsproces en de mate en wijze van samenwerking binnen het netwerk. Maar wat zijn netwerken nu precies? En waarom zou samenwerking de sleutel kunnen zijn om succesvol sturing te kunnen geven aan de complexe besluitvorming binnen die netwerken? Die vragen worden beantwoord in de twee volgende hoofdstukken.

3. BESLUITVORMING IN NETWERKEN

Het openbaar bestuur is, zeker binnen het poldermodel, over het algemeen complexer geworden door de groei van de netwerken die bij vraagstukken betrokken zijn. Koppenjan en Klijn [2004:69-70] definiëren netwerken als *“more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which form around policy problems and / or clusters of means and which are formed, maintained and changed through a series of games”*. Volgens die definitie spelen de betrokken partijen binnen het netwerk vanuit hun onderlinge afhankelijkheden een spel rond een bestuurlijke opgave. Het spelen van dat spel is het besluitvormingsproces. In het besluitvormingsproces proberen de betrokken partijen strategisch te handelen om hun percepties en belangen naar voren te brengen. Percepties en belangen die afkomstig zijn van verschillende constructies van problemen en oplossingen. De complexiteit van de opgave maakt het echter lastig om tot besluitvorming te komen.

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf beschreven hoe besluitvormingsprocessen beschreven kunnen worden. Daarbij wordt aandacht besteed aan de afhankelijkheden en strategieën van de betrokken partijen die het besluitvormingsproces beïnvloeden. In de tweede paragraaf wordt gekeken naar de onzekerheden rond de besluitvorming in een netwerk.

3.1 Complexe besluitvorming in het netwerk

3.1.1 Modellen van besluitvorming; het fasen-, stromen- en rondenmodel

Op welke manier kan het besluitvormingsproces worden beschreven? In de bestuurskundige literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen een drietal modellen, te weten: het fasenmodel, het stromenmodel en het rondenmodel.

Fasenmodel

Traditioneel worden besluitvormingsprocessen volgens het fasenmodel ingericht. Hierbij wordt verondersteld dat besluitvorming een volgtijdelijk proces is. Het model is overzichtelijk en streeft naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. Deze vorm is vooral geschikt voor eenvoudige en enkelvoudige besluitvorming die vaak in een hiërarchische omgeving plaatsvindt [Bekkers, 2007:201]. Dit model sluit aan op de rationele benadering van beleid (zie paragraaf 2.1.1).

Stromenmodel

Besluitvormingsprocessen verlopen vaak echter complexer en chaotischer dan wordt gesuggereerd in de rationele benadering. De volgtijdelijkheid van het fasenmodel kan zodoende ter discussie worden gesteld. Cohen, March en Olsen kwamen in reactie op het fasenmodel met het stromenmodel dat in 1984 verder is uitgewerkt door Kingdon. Het stromenmodel ziet een beleidsproces als een ‘vuilnisvat’ met drie verschillende stromen, te weten: percepties van problemen, percepties van oplossingen en (politieke) gebeurtenissen. Betrokken partijen hechten zich vanuit hun percepties over de opgave en de gewenste aanpak aan een bepaalde probleem- en oplossingperceptie binnen de stromen [Koppenjan, in: Van Bochove, 2006: 27-31]. Omdat de percepties van een actor kunnen veranderen, hechten zij zich zo nu en dan aan andere combinaties van problemen en oplossingen. Dat is een reden waarom veel processen grillig verlopen [March en Olsen, 1976:10-23]. Kingdon heeft de term ‘policy window’ aan het stromenmodel verbonden. Een policy window kan ontstaan door een bepaalde (politieke) gebeurtenis, waardoor er een koppeling ontstaat tussen de ‘problemenstroom’ en ‘oplossingenstroom’. Betrokken partijen kunnen gebruik maken van zo’n policy window om een belang naar voren te schuiven. Er ontstaat dan een mogelijkheid om een bepaald initiatief door te voeren. De policy windows zijn vaak maar voor korte tijd open en dus is het zaak om snel te handelen [Kingdon, 1995:166].

Rondenmodel

Teisman [1992:26] stelt echter dat het ‘rondenmodel’ meer handvatten biedt voor de bestudering van de hedendaagse, complexe besluitvormingsprocessen dan de voorgaande twee modellen. In het model van Teisman wordt besluitvorming in ronden geformuleerd. Het rondenmodel is een combinatie van het fasenmodel en het stromenmodel van Kingdon [in Bekkers, 2007:202]. Van het fasenmodel wordt de chronologische volgorde van de reeks beslissingen meegenomen, terwijl van het stromenmodel de policy

windows worden gebruikt. De policy windows maken het mogelijk dat er besluitvorming plaatsvindt en de volgende fase van besluitvorming kan worden ingegaan. Het rondemodel staat voor een reeks van beslissingen die voortbouwen op eerder genomen beslissingen.

Bij een analyse volgens het rondemodel worden verschillende actoren, doelen, oplossingen en dynamiek waargenomen. In dit model verbinden de actoren zich overeenkomstig het stromenmodel met een probleem en een oplossing. In het rondemodel wordt veel aandacht besteed aan de strategieën van de actoren. Hierbij is de wijze van onderlinge beïnvloeding van de actoren van belang. Iedere actor handelt vanuit zijn eigen gekleurde visie, normen en informatiepositie. Doordat actoren hun strategie aanpassen aan de strategie van anderen of nieuwe coalities zoeken, komen ronden tot stand. Ronden kunnen worden afgesloten wanneer er sprake is van een algemeen gedeelde perceptie van het probleem en de oplossing of wanneer een partij of een coalitie van partijen een probleemdefinitie en bijbehorende oplossing heeft weten door te drukken [Bekkers, 2007:203].

3.1.2 *Afhankelijkheden binnen het netwerk*

Het creëren van een algemeen gedeelde perceptie wordt lastiger naarmate het aantal betrokken partijen in het netwerk toeneemt. Het uitdijen van het netwerk rond een bestuurlijke opgave, maakt het speelveld van het besluitvormingsproces alsmaar complexer. Door een toenemend aantal actoren dat meedoet aan de besluitvorming, ligt de plaats waar een besluit wordt genomen (de besluitvormingsarena) niet bij voorbaat vast en zijn de relaties tussen actoren minder formeel en hiërarchisch dan ze voorheen waren.

Bovendien overschrijden maatschappelijke opgaven de grenzen van de traditionele rechtsgebieden van organisaties en de traditionele grenzen van de private en publieke sector. De onderlinge afhankelijkheden tussen partijen nemen toe. Die wetenschap is van belang, omdat de strategie van de betrokken partijen in het spel mede wordt bepaald door de afhankelijkheidsrelaties binnen het netwerk. Partijen stemmen hun strategieën immers af op hun percepties van de afhankelijkheidsrelaties.

Bekkers [2007:172] gebruikt het klassieke onderscheid in afhankelijkheidsrelaties van Thompson. Thompson onderscheidt een drietal afhankelijkheden, te weten gemeenschappelijke afhankelijkheid, ketenafhankelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid. Bij gemeenschappelijke afhankelijkheid zijn partijen niet direct afhankelijk van elkaar, maar delen zij eenzelfde hulpbron. Bij ketenafhankelijkheid is actor A voor zijn functioneren in de tijd afhankelijk van actor B, omdat de activiteiten van de betreffende partijen in elkaars verlengde liggen. Wederzijdse afhankelijkheden zijn vooral zichtbaar in netwerken, waarbij input en output van actoren met elkaar vervlochten zijn. De input van actor A is dan nodig voor de output van actor B. Die output kan dan weer input vormen voor actor A.

3.1.3 *Strategieën binnen het netwerk*

Koppenjan en Klijn [2004:48-49] definiëren een strategie als een intentie tot actie met als doel het beïnvloeden van het gedrag van andere partijen, de inhoud van het probleem, oplossingen die worden overwogen en de ontwikkeling van een probleemoplossend proces. Actoren baseren deze strategieën op percepties. Percepties van het probleem, de gewenste oplossing en de afhankelijkheden. Actoren gebruiken strategieën om andere actoren te beïnvloeden en/of te anticiperen op strategieën van andere actoren.

De leidende motivatie voor strategische acties is de realisatie van een eigen doelstelling, ondanks dat de definitie van doelstellingen gecreëerd is door percepties, gelimiteerde informatie en non-rationele elementen zoals sympathieën en antipathieën, loyaliteit en regels. Strategieën zijn daardoor niet per sé gericht op samenwerking; sommige actoren zijn niet geïnteresseerd in de probleemoplossing of proberen het proces te vertragen of te blokkeren. Koppenjan en Klijn [2004:49] onderscheiden verschillende type strategieën, te weten:

- a. Eenzame strategieën. Hierbij probeert de actor zijn of haar inhoudelijke oplossing voor het probleem te realiseren, ondanks zijn strategische afhankelijkheden. Dit kan resulteren in het uitvoeren van de oplossing van de actor of het blokkeren van de oplossing;
- b. Steunzoekende strategieën. Hierbij probeert de actor medestanders te vinden voor de eigen plannen. Het besef van afhankelijkheid van andere actoren is aanwezig;

- c. Conflictueuze strategieën. Hierbij is het doel van de actor het voorkomen of blokkeren van oplossingen of handelingen van een andere actor;
- d. Ontwijkende strategieën. Hierbij is een actor niet 'echt' tegen een bepaalde oplossing, maar neemt de actor een passieve houding aan om conflicten te vermijden;
- e. Samenwerkende strategieën. Hierbij erkent de actor de externe afhankelijkheden en doet er vervolgens alles aan om de andere actoren te laten interesseren voor de eigen plannen. Erkenning van wederzijdse afhankelijkheden staat hierbij centraal;
- f. Faciliterende strategieën. Hierbij staat het feit centraal dat samenwerking met andere actoren noodzakelijk is om tot een gezamenlijk gedragen oplossing te komen. De strategie is gericht op het bij elkaar brengen van partijen of het bemiddelen in conflicten.

De toepassing van bovenstaande strategieën vindt plaats in een arena; het denkbeeldige veld waar actoren elkaar ontmoeten en hun spel spelen. Er zijn combinaties van strategieën die een stimulerende of beperkende invloed hebben op het verloop en de ontwikkeling in de verschillende arena's.

Het strategisch gedrag van een actor is erg onvoorspelbaar en aan veranderingen onderhevig. Hierdoor ontstaat er een ingewikkeld spel met actie en reactie dat niet voorspeld kan worden. Ook de aard van fragmentatie van het spel speelt een rol bij de perceptie van de actoren. Het complexe beleidspel wordt immers gespeeld in diverse arena's en hebben problemen met verschillende dimensies. Dit heeft tot gevolg dat de mate van invloed van actoren op besluitvormingsprocessen ingewikkeld is. Actoren kunnen geconfronteerd worden met onverwachte besluiten die gemaakt zijn in andere arena's, waarin ze zelf niet geparticipeerd hebben. De complexiteit van besluitvormingsprocessen wordt vergroot doordat de spellen niet in een vacuüm worden gespeeld, maar te midden van andere spellen. In een arena kunnen actoren dus meer dan één spel spelen. Een arena is daarbij een groep van elkaar afhankelijke zijnde actoren die op basis van eigen probleempercepties, oplossingen en strategieën keuzes maken die van invloed zijn op de uitkomsten van een proces [Koppenjan en Klijn, 2004:50].

3.2 Onzekerheden in het netwerk

Alles bijeen genomen vormt een netwerk een speelveld vol onzekerheden. Koppenjan en Klijn [2004:6-7] benoemen die onzekerheden als complexiteiten bij 'wicked problems'. Zij onderscheiden daarin inhoudelijke, procedurele en institutionele complexiteit.

3.2.1 Inhoudelijke complexiteit

Inhoudelijke complexiteit heeft betrekking op de onzekerheden rond informatie en kennis. Doordat actoren verschillende percepties hebben van het probleem kan de beschikbare informatie verschillend geïnterpreteerd worden. Dit kan betekenen dat meer informatie en kennis niet zonder meer leidt tot minder complexe besluitvorming.

De belangrijkste elementen van percepties over de inhoud zijn het kader van het probleem en de ambiguïteit van de situatie. Probleempercepties kunnen worden gezien als sociale constructies. Problemen zijn immers nauwelijks objectief waar te nemen. Het is geen feit, maar een waargenomen verschil: een sociale constructie is gebaseerd op percepties van de bestaande situatie, de oorzaken en de gevolgen, de toekomstige ontwikkelingen en de mogelijk oplossingen. Een probleem formuleren is dus sterk subjectief [Koppenjan en Klijn, 2004:30]. Ondanks dat probleempercepties subjectief zijn kunnen ze grote impact hebben op het besluitvormingsproces, immers '*if men define situations as real, they are in their consequences*', aldus Thomas [in: Koppenjan en Klijn, 2004:30]. Deze probleempercepties bepalen de richting waarin actoren een oplossing zoeken; ze bepalen hun gedrag op hun eigen omgevingspercepties en de problemen die zij in hun omgeving waarnemen. Een gepercipieerd probleem zal zodoende gelijktijdig een aantal oplossingen bevatten en een aantal oplossingen uitsluiten. Verschillen in percepties ontstaan niet alleen door een gebrek aan informatie of kennis. Een belangrijke bron is de hoeveelheid aan informatie en de verschillende manieren waarop deze informatie geïnterpreteerd kan worden. Er is teveel ambiguïteit als gevolg van het feit dat binnen een bestuurlijke opgave verschillende partijen een rol spelen. Op basis van verschillende percepties zullen de partijen de informatie ook verschillend interpreteren.

3.2.2 Procedurele complexiteit

Dit heeft betrekking op de wijze waarop andere partijen reageren op een probleem. Actoren anticiperen vanuit unieke percepties, percepties die andere actoren niet zondermeer erkennen, waardoor er een grote variëteit ontstaat aan strategieën. De complexiteit wordt vergroot doordat actoren op elkaar reageren. Het is hierdoor moeilijk te voorspellen welke strategieën actoren kiezen en hoe de interactie tussen deze strategieën invloed heeft op de voorspelbaarheid van het proces.

De omgang met een complex probleem of bestuurlijke opgave gebeurt in een context van het proces; er is onzekerheid over de strategie die actoren gaan kiezen en over de omstandigheden die invloed hebben op het verloop van het spel. Zoals eerder beschreven vinden processen van probleemoplossingen plaats in een omgeving met veel afhankelijke actoren die verschillende probleemdefinities formuleren en oplossingen aandragen. Het oplossen van een probleem is niet alleen een intellectueel ontwerp, maar ook een strategisch spel [Koppenjan en Klijn, 2004:45]. Aan dit strategische spel neemt een variatie aan partijen deel, waarbij alle actoren van elkaar afhankelijk zijn. De afhankelijkheid van een actor hangt af van het belang van een bepaald middel of hulpbron en de mate waarin dit middel vervangbaar is of via een andere actor te verkrijgen is [Koppenjan en Klijn, 2004:48]. Wanneer een actor zich bewust is van het feit dat hij of zij afhankelijk is van anderen, worden er strategieën gecreëerd.

3.2.3 Institutionele complexiteit

Institutionele complexiteit heeft betrekking op de onzekerheid over hoe de verschillende actoren zich gedragen ten opzichte van elkaar. Vaak zijn er veel actoren met verschillende institutionele achtergronden betrokken bij het proces. Interacties worden bepaald door taken, meningen, regels en talen uit de verschillende institutionele achtergronden. Door institutionele 'botsingen' blijft het verloop van de interactie tussen verschillende actoren in een complex proces onzeker.

Zoals eerder beschreven handelen actoren in een netwerk op basis van hun eigen percepties en vertonen zij hierbij verschillende interpretaties van de inhoud en van hun netwerkpartners. Door herhaaldelijke afhankelijkheden in interacties tussen actoren in een netwerk ontstaat stabiliteit in de interacties [Koppenjan en Klijn, 2004:71-72]. Als een logisch resultaat van intensieve interactie, komen actoren tot gedeelde percepties. De mate waarin gedeelde percepties worden bereikt is van belang voor het bereiken van consensus binnen een netwerk. Daarentegen wordt het voor buitenstaanders moeilijker toegang te krijgen tot het netwerk en de actoren van een netwerk kunnen mogelijk niet open staan voor nieuwe problemen. Alle interacties in een netwerk worden immers gevoed door vertrouwen.

3.3 Resumerend

De ontwikkeling van een beleidsspel is geen lineair proces, waarin een probleem wordt opgelost op basis van vooraf gestelde probleemformulering of doelen. Het lijkt meer op een sportwedstrijd die gespeeld wordt in ronden [Koppenjan en Klijn, 2004:60]. Daarbij eindigt elke ronde met een cruciale beslissing die een oplossing biedt voor de vraag die centraal staat in die bepaalde ronde. Een nieuwe ronde begint bij de beslissing van de vorige ronde. Hierdoor begint een nieuw spel met nieuwe mogelijkheden, percepties en strategieën. De veranderingen in het spel worden versterkt door de omgevingsfactoren en kunnen de doelen, strategieën en percepties veranderen. Spelers uit een vorige ronde doen mee als ze nieuwe kansen zien in de nieuwe ronde.

Verschiedende percepties bij complexe opgaven ontstaan dus niet alleen door inhoudelijke complexiteit maar ook door procedurele complexiteit. Immers, alleen door interactie met de verschillende actoren kunnen percepties, doelen en belangen duidelijk worden, wordt de complexiteit van de opgave verminderd en kan een oplossing worden gevonden [Koppenjan en Klijn, 2004:65]. Met interactie kan het besluitvormingsproces worden gestuurd.

4. STURING VAN BESLUITVORMING IN NETWERKEN: SAMENWERKING

Uit het voorgaande blijkt dat de complexiteit van besluitvorming rond ongetemde politieke problemen verband houdt met de aard van een netwerk. Deze complexiteit in netwerken komt onder meer voort uit de diversiteit waarin actoren het probleem zien en de verschillende visies over de gewenste oplossingen. Op basis van de eigen percepties bepalen actoren hun eigen strategieën. Tegelijkertijd kunnen in een besluitvormingsproces in verschillende arena's beslissingen worden genomen die elkaar beïnvloeden. Bovendien kan de totstandkoming van het eindresultaat worden beïnvloed door externe factoren als (politieke) gebeurtenissen. In elke arena vindt interactie plaats tussen de actoren en proberen actoren te komen tot een gedeeld eindresultaat, een compromis over de problemen en gewenste oplossingen. Zij proberen het besluitvormingsproces te sturen.

4.1 Visies op sturing

Sturing wordt door In 't Veld [in: *Bekkers, 2007:21*] omschreven als een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context. In ruime zin kan dat betrekking hebben op de beïnvloeding van de samenleving. Het kabinet Rutte-Verhagen zet bijvoorbeeld in op de organisatie van grootschalige sportevenementen met het oog op positieve effecten op de maatschappij en economie van Nederland. De regering meent op die wijze de samenleving te kunnen sturen. In meer enge zin kan sturing betrekking hebben op het beïnvloeden van de besluitvorming dat moet leiden tot beleid. In dit onderzoek wordt sturing benaderd in die enge zin.

In lijn met de vier benaderingen van beleid (zie hoofdstuk 2) kunnen actoren verschillende visies op sturing hanteren. Wanneer een actor het beleid op een specifieke wijze benadert, dan kunnen er ook uitspraken worden gedaan over de te verwachten wijze waarop die actor sturing aan het besluitvormingsproces zal geven. Of welke vorm van sturing die actor verwacht van een andere actor.

4.1.1 Rationele visie op sturing

Binnen de rationele benadering wordt ervan uitgegaan dat de overheid door middel van beleid sturing geeft aan de gewenste ontwikkeling van de maatschappij. Dat doet de overheid dan op grond van de doelstellingen die zij zelf formuleert. De samenleving wordt binnen de rationele benadering opgevat als een systeem dat zich laat sturen en dus maakbaar is. De overheid zou op grond van een machtspositie en kennis over de samenleving de doelstellingen kunnen verwezenlijken. Daarbij is sprake van een piramidale, hiërarchische relatie tussen de overheid en de samenleving [*Frissen, 2000*]. De samenleving laat zich dan top-down sturen. De besluitvorming wordt gestuurd vanuit een machtscentrum.

4.1.2 Politieke visie op sturing

De politieke benadering wijst op de aanwezigheid van meerdere actoren. Die verschillende actoren geven gezamenlijk sturing aan de samenleving. De verschillende partijen binnen het netwerk willen invloed uitoefenen op de besluitvormingsprocessen, waarmee zij zelf een sturingscentrum vormen. Maar intussen worden zij zelf ook beïnvloed vanuit andere sturingscentra. In tegenstelling tot de visie op sturing binnen de rationele benadering is er binnen de politieke benadering niet één sturende actor aan te wijzen.

De actoren vertonen onderlinge afhankelijkheden, waardoor er sprake is van interactie. Sturing komt zodoende voort uit de interactie tussen de actoren, waarin zij elkaar proberen te beïnvloeden. In de strijd om sturing te kunnen geven aan het besluitvormingsproces, vaak gericht op een gewenste uitkomst, probeert de ene actor zijn wil op te leggen aan de andere actor. Daarbij wordt veel belang gehecht aan macht, zijnde "*het vermogen van actoren om een bepaald gewenst gedrag te kunnen realiseren*" [*Bekkers, 2007:63*]. Het is de uitdaging om ervoor te zorgen dat machtsuitoefening als legitiem wordt ervaren, zodat sprake is van een besluitvormingsproces waarin een zorgvuldige en democratisch gelegitimeerde afweging van belangen en waarden kan plaatsvinden.

Het sociaal systeem waarin deze wederzijds afhankelijke actoren interacteren is het netwerk. Sturing wordt dan ook wel netwerkmanagement genoemd, waarbij de samenleving bottom-up wordt gestuurd.

4.1.3 Culturele visie op sturing

Evenals binnen de politieke benadering, wordt vanuit de culturele benadering waarde gehecht aan interactie. En in samenhang met die interactie is met name een rol weggelegd voor de communicatie. In en door communicatie proberen verscheidene partijen vanuit hun eigen perspectief tot een proces van gemeenschappelijke beeldvorming te komen.

Sturing komt dan voort uit de interactie tussen actoren. Door sociale interactie kennen actoren betekenis toe aan zichzelf en aan anderen. Het zijn deze betekenissen die sturing geven aan de samenleving. Overtuigende percepties, beelden en verhalen kunnen opgaven en oplossingen benoemen, zodat actoren tot een gezamenlijke probleemdefinitie of oplossingsrichting kunnen komen. Sturing wordt dan verkregen door een gezamenlijk beeld te vormen. Interactie en communicatie is van belang voor die beeldvorming en dus voor de sturing door de samenleving. En aangezien interactie vanuit diezelfde samenleving afkomstig is, is het de samenleving die zichzelf kan sturen.

4.1.4 Institutionele visie op sturing

Binnen de culturele benadering kunnen de partijen binnen het besluitvormingsproces zelf hun mate en wijze van interactie bepalen. Zij kunnen zelf kiezen of en op welke manier zij interactie willen vertonen en op die manier sturing geven aan het besluitvormingsproces. Binnen de institutionele benadering ligt dat anders; de ruimte om keuzes te maken ligt grotendeels vast. De mate en wijze van interactie zijn ingebed in historisch gegroeide praktijken, normen en regels. Deze formele en informele regels leiden tot rollen en rolgeleid gedrag van actoren. Het zijn zodoende de regels die sturing geven aan het besluitvormingsproces.

4.2 Sturing binnen netwerken

In de klassieke, op rationele leest geschoeide manier van denken over vormen van sturing wordt beleid vooral gezien als drager van de sturingsambities van een overheid die door middel van planning en wet- en regelgeving, ofwel *'command and control'*, tracht haar doelstellingen te realiseren op grond van een sterk geloof in rede, kennis en informatie. Inmiddels is gebleken dat deze rationele visie op sturing doorgaans niet realistisch is [Bekkers, 2007:117]. Partijen kunnen niet eenzijdig beleid kiezen en aan de andere partijen opleggen. Dergelijke hiërarchische sturing wordt onmogelijk geacht in besluitvormingsprocessen binnen een netwerk [De Bruijn et al., 2002:25]. 'Wicked problems' vragen om een nieuwe aanpak van de opgave, waarbij rekening wordt gehouden met de inhoudelijke, procedurele en institutionele complexiteit van het speelveld. Andere vormen van sturing, waarin aandacht is voor samenwerking tussen de partijen [Koppenjan en Klijn, 2004:1].

Deze nieuwe vormen van sturing onderkennen dat de overheid slechts één van de vele actoren is die richting geven aan de aanpak van maatschappelijke opgaven. Teisman spreekt hierbij van een verschuiving van concentrische sturing naar polycentrische sturing [in: Bekkers, 2007, 102]. Daarin is er aandacht voor het feit dat er in een samenleving zeer veel sturende centra zijn, van zowel binnen als buiten de overheid, die elkaar gevangen houden in een web van afhankelijkheden. Overheidscentrische sturing is niet meer toereikend en meer interactieve sturingsstrategieën moeten tegemoet komen aan de verhoogde pluriformiteit en afhankelijkheden tussen actoren. De sturing van complexe besluitvorming in netwerken vraagt om methoden die meer gericht zijn op het coördineren van processen, waarbij de onderlinge samenwerking bepalend is voor de uitkomst van het proces. Nieuwe vormen van sturing zijn dan vooral gericht op het creëren van arena's waarbinnen door middel van overleg, onderhandeling en ruil - volgens bepaalde spelregels - wordt getracht een breed gedragen aanpak te vinden voor bepaalde opgaven [Bekkers, 2007:117].

4.2.1 NPM en governance

In de literatuur worden New Public Management (NPM) en governance vaak genoemd als twee modernere benaderingen om de complexiteit in netwerken op te vangen. Deze benaderingen zijn gericht op de verdeling van verantwoordelijkheden en het managen van complexe afhankelijkheden. De focus bij een NPM-benadering ligt op managementstrategieën uit de private sector en het gebruik van meer marktwerking in de publieke sector. Hierbij wordt gepoogd om beleidsvorming en beleidsuitvoering zoveel mogelijk van elkaar te scheiden om de complexiteit te overbruggen. De focus bij een governance-benadering ligt op het linken van complexe

interacties tussen actoren en het behalen van beleidsvoorstellen door kennis en commitment van betrokken actoren te gebruiken. Volgens Koppenjan en Klijn [2004:90] is NPM vooral bruikbaar voor bekende problemen in relatief stabiele omgevingen. Dit zijn de zogenoemde getemde problemen (zie paragraaf 1.2, figuur 1). Governance zou volgens Koppenjan en Klijn een goed middel zijn om met onzekerheden bij de ongetemde politieke problemen in een moderne netwerksamenleving om te gaan.

4.2.2. Governance

“Governance is the capacity of government to make and implement policy, in other words to steer society” [Pierre en Peters, 2000]. Governance is dan ook gewoonlijk niet iets dat wordt ingevoerd, maar dat ontstaat in een netwerk. Governance verwijst niet alleen naar de verschuiving van het probleemoplossende vermogen van de centrale en formele instituties van de overheid naar andere overheden, de markt, de samenleving of de burger, maar ook naar het ontstaan van alternatieve, vaak hybride – publiek/privaat, centraal/decentraal, nationaal/internationaal – arrangementen waarbinnen politieke besluitvorming plaatsvindt over de aanpak van bepaalde maatschappelijke opgaven, aldus Rhodes en Papadopoulos [in: Bekkers, 2007:210].

Kenmerkend voor governance is het idee dat een collectieve actie het resultaat is van zelfregulering en zelforganisatie en dat er geen sprake is van een formele hiërarchie, maar van horizontale verhoudingen. Een ander kenmerk van governance is dat het systeem op verschillende manieren is gekoppeld aan de formele besluitvormingsstructuren (government). Een governance benadering van complexe opgaven verbindt belanghebbenden die voorheen buitenstaanders in publieke besluitvorming waren. Hierdoor neemt het aantal actoren toe, waarmee ook de procedurele en institutionele complexiteit toeneemt.

Koppenjan en Klijn [2004:111] stellen dat governance een aantal voorwaarden voor succes heeft. Bij governance gaat het om het managen van de complexiteit door het linken van verschillende percepties, strategieën en regimes. Het managen van deze complexiteit laat zich ook wel omschrijven als netwerkmanagement.

4.2.3 Netwerkmanagement; sturing van inhoud, proces en instituties

Netwerkmanagement is gericht op het managen van inhoudelijke, procedurele en institutionele complexiteit in een netwerk. Koppenjan en Klijn [2004: 241] stellen immers dat de standaardreactie op onzekerheden niet voldoende is om te kunnen omgaan met complexe opgaven in de hedendaagse netwerksamenleving.

Het managen van de inhoudelijke complexiteit in netwerken is niet gericht op het vooraf formuleren van een strikt probleem en doelstellingen die leidend zijn in het proces van probleemoplossing. Een dergelijke benadering zal leiden tot fixatie met het risico dat alternatieve percepties, waarden en oplossingen worden uitgesloten. Het doel van het managen van de inhoud is niet het creëren van consensus, maar het verbeteren van gezamenlijke beeldvorming, ‘cross-framed’ leren en de ontwikkeling van interessante en aantrekkelijke oplossingen die de steun van de actoren genereert. Het gaat als het ware om de zoektocht naar ‘draagvlak’. Daarnaast heeft managen van inhoudelijke complexiteit als doel het organiseren van de input van kennis en informatie op een manier waarbij het leerproces van actoren wordt bevorderd.

Conditie die nodig zijn om procedurele complexiteit te managen en het leerproces te verbeteren gaan over de betrokkenheid van actoren bij interacties in het netwerk. Hierdoor leren actoren elkaar beter kennen en zullen ze manieren vinden om hun strategieën en oplossingen te coördineren. Dit vereist een koppeling tussen actoren, arena's en de spellen in het netwerk en brengt partijen met verschillende achtergronden, percepties en doelen bij elkaar. De achterliggende gedachte is dat deze interacties zelden spontaan ontstaan en zullen daarom ondersteund moeten worden, ofwel gemanaged.

Partijen die interacteren vanuit verschillende institutionele achtergronden, die niet een gezamenlijk referentiekader hebben, die worden geleid door verschillende institutionele beloningsstructuren en die handelen volgens de verschillende regels, kunnen worden gefaciliteerd door afspraken te maken over spelregels voordat er onderhandeld kan worden over het probleem. Procedurele en institutionele complexiteiten kunnen ook worden gemanaged door het institutionele niveau te beïnvloeden, wat we het ‘institutionele ontwerp’ noemen. Dit kan er voor zorgen dat de participatie van een actor verandert of dat het de actor stimuleert om verschillende strategieën te selecteren vanuit het referentiekader dat hem leidt. Hierbij

is het van belang om in het achterhoofd te houden dat het proces maar tot een bepaalde hoogte gemanaged kan worden.

4.2.4 *Netwerkmanagement gericht op interactie; sturing van het besluitvormingsproces*

Klijn, Steijn en Edelenbos [2010] onderscheiden in de literatuur twee strategieën van netwerkmanagement. Enerzijds zijn dat strategieën van procesmanagement, anderzijds strategieën van institutioneel ontwerp. In geval van procesmanagement wordt geprobeerd interacties te faciliteren tussen actoren in het beleidsspeelveld. Procesmanagement richt zich op de procedurele complexiteit. In geval van institutioneel ontwerp is het doel de institutionele karakteristieken van het netwerk te veranderen, zoals posities van actoren, ingangsregels en structuurveranderingen. Deze strategie richt zich op de institutionele complexiteit⁹.

Het managen van de complexiteit is een conditie en geen garantie voor probleemoplossing. Het blijft immers aan de partijen zelf om de mogelijkheden van netwerkmanagement te gebruiken om bevredigende oplossingen of maatregelen te realiseren. Netwerkmanagement is daarom vooral gefocust op het kunnen omgaan met complexiteit door bevordering van interactie tussen actoren. Hierbij gaat het om het verbeteren van het leerproces tussen partijen in de inhoudelijke, procesmatige en institutionele context [Koppenjan en Klijn, 2004:243]. Dat is lastig, omdat ongetemde politieke problemen vaak zeer complex, ongestructureerd en dynamisch zijn, waarbij meerdere partijen met uiteenlopende percepties, belangen en doelen zijn betrokken. De opgaven zijn niet meer door één enkele actor op te lossen.

Samenwerking tussen de diverse betrokken partijen is volgens Heijnen, van der Velden en Copius Peereboom [2008:12] noodzakelijk om tot een oplossing te komen. De verschillende percepties en strategieën leggen echter grenzen op voor samenwerking. Klijn, Steijn en Edelenbos [2010] zeggen dan ook dat de bestuurskundige discussie over netwerkmanagement zich met name hoort te richten op de vraag of netwerkmanagement daadwerkelijk samenwerking bevordert en op die manier leidt tot interessante resultaten. Maar wat is samenwerking nu eigenlijk?

4.3 **Samenwerking als interactie**

4.3.1 *Samenwerking als sociale interactie*

Binnen netwerken laten zich bepaalde interactiepatronen voorspellen op grond van de afhankelijkheidsrelaties tussen de betrokken actoren. Bekkers [2007:173-174] maakt een onderscheid tussen drie typen interactiepatronen, te weten: non-interactie, conflictueuze interactie en gecoördineerde interactie.

Non-interactie

Binnen dit interactiepatroon kunnen twee vormen van interactie worden onderscheiden; vermijding en fusie. Van vermijding kan sprake zijn wanneer actoren zich afzijdig houden, omdat ze verwachten dat de bereidheid van andere actoren om samen te werken gering is, omdat wordt gehoopt dat het idee wel zal overwaaien of omdat er angst bestaat om het gevecht aan te gaan. Op die manier kunnen actoren dus met elkaar interacteren door bewust niet met elkaar te interacteren. Bij fusie vervalt de noodzaak tot samenwerking; de actoren zijn dan samengesmolten tot één partij. Voor interactie zijn minimaal twee partijen benodigd. Daarentegen gaat aan een fusie vaak wel interactie vooraf.

Conflictueuze interactie

Binnen dit patroon kan sprake zijn van conflict en competitie. Van conflict kan worden gesproken wanneer de partijen elkaar proberen te dwarsbomen. De partijen zetten dan machtsbronnen in om te voorkomen dat andere partijen hun doelen weten te realiseren. Waar bij conflict sprake is van rechtstreekse strijd, is dat bij competitie niet het geval. Partijen proberen zich bij competitie ten opzichte van een derde partij als aantrekkelijke partner te positioneren. Door de aanwezigheid van competitieve afhankelijkheid is er sprake van concurrentie.

⁹ Een strategie gericht op inhoudelijke complexiteit wordt door Klijn, Steijn en Edelenbos niet genoemd.

Gecoördineerde interactie

Competitiebeperking, coalitievorming en samenwerking zijn drie vormen van gecoördineerde interactie. In geval van competitiebeperking proberen partijen hun strijd te reguleren door gemeenschappelijke spelregels te ontwikkelen. Bijvoorbeeld door bepaalde basisinformatie uit te wisselen die in ieders belang is. Zo kunnen zij de wederzijdse nadelen van hun concurrentie beperken. In geval van coalitievorming proberen betrokken partijen tijdelijk en veelal op ad-hoc basis met elkaar samen te werken. Dat wordt dan gedaan om bijvoorbeeld een bepaald gemeenschappelijk belang beter naar voren te kunnen brengen. Bij samenwerking stemmen de actoren structureel hun belangen en activiteiten op elkaar af. Dat doen zij vaak op grond van de onderkenning van wederzijdse afhankelijkheid en het behalen van wederzijds voordeel.

Wanneer over samenwerking wordt gesproken, dan heeft dat vaak betrekking op gecoördineerde interactie in het algemeen. Coalitievorming wordt dan ook gezien als samenwerking. Daarom zal in dit onderzoek worden gesproken over samenwerking in brede zin en samenwerking in enge zin. Samenwerking in brede zin is dan gecoördineerde interactie in het algemeen. Samenwerking in enge zin is de specifieke vorm van gecoördineerde interactie, waarbij structureel wordt samengewerkt.

4.3.2 Samenwerking als strategische interactie

De interactiepatronen zijn afkomstig van de percepties van afhankelijkheden. Actoren richten hun strategisch gedrag op de te verwachten interactiepatronen als hierboven genoemd. Dit kunnen eenzame, steunzoekende, conflictueuze, ontwijkende, samenwerkende en/of faciliterende strategieën zijn, als genoemd in 3.1.3. De strategie van een actor is mede afhankelijk van de positie van die actor in het netwerk. Volgens Klijn en Teisman [in: Agranoff en McGuire, 2001:300] is het de taak van de netwerkmanager om zich in te spannen om samenwerking tussen partijen te stimuleren en blokkades voor samenwerking te voorkomen, te reduceren en zo nodig te verwijderen. Eenzame, conflictueuze en ontwijkende strategieën kunnen dergelijke blokkades zijn. Het op deze wijze sturing geven aan procedurele onzekerheden komt neer op het managen van het spel in die zin dat het resultaat van de netwerkprocessen afkomstig is van de interactie tussen de betrokken actoren en hun strategieën. Klijn en Teisman zien de samenwerkende strategie zodoende de gewenste vorm van strategische interactie binnen het gehele netwerk, die samenwerking als gewenste vorm van sociale interactie bevordert.

Die samenwerkende strategie is absoluut geen vanzelfsprekendheid. Soms kunnen actoren prima uit de voeten zonder samenwerking. Het is ook niet altijd even gemakkelijk om samen te werken; gezamenlijke besluitvorming en onderlinge afstemming vergt de nodige vaardigheden van de partijen binnen het netwerk. Maar ook het gegeven dat binnen een netwerk verschillende belangen, percepties en doelen circuleren, zorgt ervoor dat het niet altijd even vanzelfsprekend is om de samenwerking te zoeken.

4.3.3 De meerwaarde van samenwerking

Samenwerking is geen doel op zichzelf. Samenwerking is een middel om andere doelen te bereiken. Volgens De Groot en Roelofswaard [2006:1] is samenwerking gericht op het slechten van grenzen en het uitbreiden van de eigen mogelijkheden op het gebied van organisatie, technologie, geografie, juridische aspecten, cultuur en sociale omgevingen. Door het combineren van de eigen kennis, kunde, ervaring en middelen met diezelfde hulpbronnen van een andere partij, kunnen strategische doelstellingen door de betrokken partijen makkelijker en sneller worden behaald. Samenwerking kan dan worden gedefinieerd als een gezamenlijke inspanning om een bepaald doel te bereiken.

Die gezamenlijke inspanning kan een meerwaarde opleveren in de besluitvorming. De meerwaarde als gevolg van samenwerking tussen de verschillende actoren kan tot uitdrukking komen in inhoudelijke, financiële, procesmatige en externe meerwaarde [Bult, 2003]. Inhoudelijk, omdat samenwerking zou kunnen leiden tot een integraal resultaat dat meerwaarde heeft. Daarbij wordt verondersteld dat een gezamenlijke inspanning tot meer resultaat leidt dan tal van alleenstaande inspanningen. Bij gezamenlijke beleidsvorming kan gebruik worden gemaakt van de kennis, vaardigheden en hulpbronnen van andere partijen. Financieel aangezien samenwerking kan leiden tot een betere verdeling van kosten en opbrengsten. Als meerdere partijen zich verbinden aan een project, dan verlaagt dat bovendien de financiële risico's voor andere partijen. Goede samenwerking kan op die manier voor alle partijen een lager risicoprofiel opleveren. Ook kan het proces van totstandkoming van het eindresultaat aanleiding zijn om voor samenwerking te kiezen. De uitkomst van het

proces is dan het resultaat van de interactie tussen de betrokkenen. Van externe meerwaarde kan sprake zijn wanneer samenwerking de vorm krijgt van zeggenschap. Als meerdere partijen zeggenschap hebben over een project, kan dat ten goede komen aan draagvlak en betrokkenheid [VROM, 2008:4-5]. Samenvattend kan worden gesteld dat samenwerking de onzekerheden vanuit inhoudelijke, procedurele en institutionele complexiteit kan verminderen.

4.3.4 Incentives voor samenwerking

Actoren kunnen op verschillende manieren geprikkeld worden om te kiezen voor samenwerking. Een eerste aanleiding kan de uitwisseling van hulpbronnen zijn. Partij A beschikt over een bepaalde hulpbron, die partij B in ruil voor de eigen hulpbron wil ontvangen. Deze hulpbron kan kennis en/of geld zijn, maar bijvoorbeeld ook de toegang tot een bepaalde arena [De Bruijn, 2003:333-334]. Samenwerking leidt dan tot een win-win situatie. Door uitwisseling neemt de onderlinge afhankelijkheid toe en ontstaan stabielere relaties binnen het netwerk [Oliver, 1990:246]. Een tweede aanleiding voor samenwerking – eveneens in samenhang met hulpbronnen – betreft de aanwezigheid van een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Betrokken actoren werken dan gezamenlijk aan het bereiken van een gemeenschappelijk doel of een doel dat voor beide partijen aantrekkelijk is [Oliver, 1990:244]. Het kan dan nodig zijn om hulpbronnen uit te wisselen. Dat vindt plaats op basis van onderling vertrouwen, waarbij geen sprake is van conflict of strijd om deze bronnen. Actoren kunnen ook gedreven worden door een krachtig beeld waarin samenwerking op een voetstuk staat. Samenwerking staat dan – al dan niet terecht - synoniem voor goede besluitvorming. Samenwerking is het symbool dat door de partijen wordt gedragen en uitgedragen [Andriessen, 1987:9]. Als vierde aanleiding voor samenwerking kan efficiëntie worden genoemd, hetzij aan de inputzijde, hetzij aan de outputzijde. Samenwerking zou transactiekosten kunnen verlagen en risico's onder de diverse actoren kunnen verspreiden. Samenwerking kan ook voortkomen uit wet- en regelgeving [Oliver, 1990:243]. Partijen worden dan niet geprikkeld, maar gedwongen om met elkaar samen te werken. De samenwerking wordt dan van hoger hand opgelegd. Ook als de partijen daar niet vrijwillig voor zouden kiezen [Andriessen, 1987:9]. Samenwerking in de WGRplus-regio's is daarvan een goed voorbeeld.

4.3.5 Het belang van vertrouwen voor samenwerking

“Trust is an important factor in the creation of desired interactions and cooperation”, aldus Koppenjan en Klijn [2004:84]. De aanwezigheid van vertrouwen stimuleert samenwerking binnen een netwerk. Ontbreekt het vertrouwen, dan lijkt samenwerking een utopie te zijn. Maar wat is vertrouwen en op welke wijze vereenvoudigt het de samenwerking?

Vertrouwen kan worden beschouwd als de perceptie van de goede bedoelingen van andere partijen. Rousseau, Sitkin, Burt en Camerer [in: Koppenjan en Klijn, 2004:83] definiëren vertrouwen als *“a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behaviour of another”*. Bij vertrouwen is er zodoende geen sprake van dat actoren bij de eerste de beste gelegenheid in opportunistisch gedrag vervallen en slechts het eigenbelang dienen. Vertrouwen creëert een situatie, waarin wordt verondersteld dat de ene partij te allen tijde de belangen van de andere partij respecteert. Het is van belang dat er sprake is van een stabiele perceptie van de bedoelingen van de andere actoren. Stabiele percepties komen ten goede aan het vertrouwen in een netwerk. Vertrouwen is niet altijd wederzijds, maar voor stabiele percepties is dat wel een noodzaak. Alleen wederzijds vertrouwen is een lang leven beschoren. Daarnaast dient er wel enige onzekerheid te bestaan binnen het netwerk over de opgave waar het netwerk zich omheen schaaft. Zonder die onzekerheid is er geen noodzaak tot vertrouwen.

Vertrouwen kent een rationele en een altruïstische basis. Van blind vertrouwen is geen sprake; partijen moeten het voordeel van vertrouwen bevestigd zien in de netwerkuitkomsten. Wanneer het vertrouwen niet leidt tot de verwachte voordelen, dan zal het vertrouwen op den duur verdwijnen. Aan de andere kant zijn er zoveel onzekerheden en onverwachte ontwikkelingen die de netwerkuitkomsten kunnen beïnvloeden, dat het niet reëel is om het vertrouwen daarvoor te laten schieten. Vertrouwen betekent dan ook dat in geval van minder voordelige netwerkuitkomsten, niet meteen wordt teruggevallen op opportunisme en eigenbelang, maar dat vertrouwen en het geloof in de kracht van samenwerking blijft bestaan.

Koppenjan en Klijn [2004:84-86] noemen een aantal voordelen van de aanwezigheid van vertrouwen voor samenwerking in netwerken. Vertrouwen leidt tot een vermindering van transactiekosten. Partijen hoeven

minder energie te steken in het opstellen van uitgebreide spelregels om zich in te dekken tegen risico's. Wanneer het vertrouwen in elkaar groot is, weten partijen wat zij van elkaar mogen verwachten en zijn die formele spelregels ook niet nodig. Om tot interessante oplossingen te komen voor problemen, moeten verschillende partijen bereid zijn om te investeren in de meest brede zin van het woord. De uitkomsten van die investeringen zijn onzeker, waardoor actoren niet altijd genegen zullen zijn om daadwerkelijk te investeren. Die economische afweging wordt eerder overboord gegooid, wanneer er vertrouwen bestaat binnen het netwerk. Vertrouwen bevordert bovendien de bereidheid van partijen om informatie met elkaar uit te wisselen. De kennis blijft dan niet bij één partij binnen het netwerk, maar wordt toegankelijk gemaakt voor een groter aantal partijen binnen dat netwerk. Die uitwisseling van kennis stimuleert het lerend vermogen binnen het netwerk. Voor vertrouwen is het van belang dat partijen van de interactie leren tijdens het besluitvormingsproces.

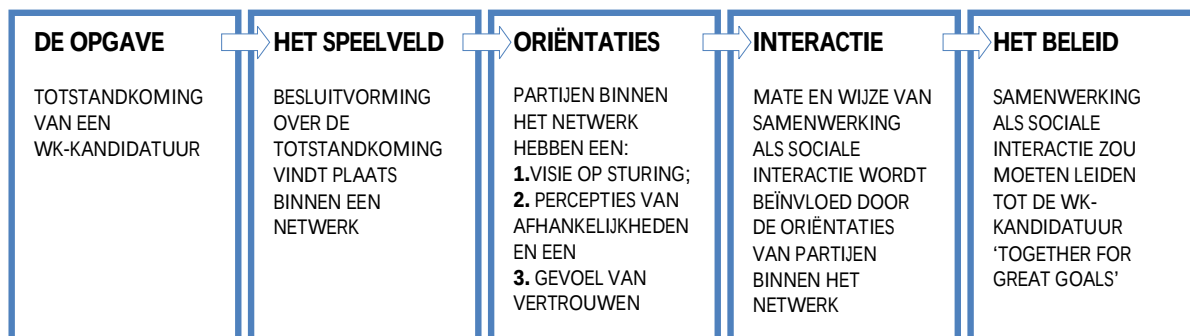
5. ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk worden de theoretische uitgangspunten vertaald om de volgende stappen in het onderzoek te kunnen zetten. Het onderzoek richt zich op de besluitvorming rond de totstandkoming van de WK-kandidatuur tot de dag waarop het uitvoerend comité van de FIFA de WK-organisatie toeweest aan Rusland. Daarmee wordt geprobeerd inzicht te verkrijgen in de mate en wijze van samenwerking rond de kandidatuur. Allereerst wordt een conceptueel model gepresenteerd op basis van de behandelde theorieën en aannames. Vervolgens worden de gevisualiseerde verbanden tussen de te hanteren begrippen en de totstandkoming van de kandidatuur uitgewerkt. De begrippen uit het conceptueel model worden geoperationaliseerd, zodat zij kunnen worden gebruikt voor het beantwoorden van de deelvragen. Na de operationalisering komt de opbouw en afbakening van het onderzoek aan bod. Tot slot wordt ingegaan op de wijze waarop de informatie in dit onderzoek is verkregen en verwerkt.

5.1 Het conceptueel model

De voorgaande hoofdstukken hebben bestuurskundige inzichten verschaft over besluitvorming rond complexe opgaven en de rol van samenwerking daarin. Het theoretisch kader vormt de onderzoeksoptiek en is daarmee richtinggevend voor het onderzoek, waarin antwoord zal moeten worden verkregen op de in 1.3.2 gepresenteerde centrale onderzoeksvraag: *“In hoeverre en op welke wijze heeft samenwerking geleid tot de totstandkoming van het HollandBelgium Bid?”*

Samenwerking in brede zin kan worden beschouwd als interactie ten behoeve van coördinatie binnen het netwerk. De keuze voor een samenwerkende strategie, wordt mede bepaald door een aantal subjectieve oriëntaties van partijen op kenmerken binnen het netwerk. Die oriëntaties beïnvloeden de keuze van een actor om al dan niet te kiezen voor samenwerking. Het geheel van alle subjectieve oriëntaties van actoren op het netwerk, beïnvloeden de aanwezigheid en invloed van samenwerking op de complexe besluitvorming binnen het netwerk. De oriëntaties zijn de variabelen die bepalen of de partijen binnen het netwerk willen, moeten en/of kunnen samenwerken. De visie op sturing zegt iets over de mate waarin partijen willen samenwerken, de percepties van afhankelijkheidsrelaties tussen de partijen hebben invloed op de noodzaak tot samenwerking en het gevoel van vertrouwen beïnvloedt de mate waarin partijen kunnen samenwerken. Die aannames leiden tot het conceptueel model als weergegeven in figuur 3.



Figuur 3: het conceptueel model

In het model wordt duidelijk dat de totstandkoming van de WK-kandidatuur het resultaat is van een besluitvormingsproces dat plaatsvindt in een netwerk. Binnen dat netwerk kan sturing worden gegeven aan het proces door samenwerking. Door samenwerking - zo is de verwachting - kan het tot breed gedragen besluitvorming komen, ofwel tot het bidbook 'Together for Great Goals'. Samenwerking wordt daarmee gepresenteerd als de sleutel tot het oplossen van de complexe opgave met meerwaarde. De mate en wijze van samenwerking wordt beïnvloed door een aantal subjectieve oriëntaties van de partijen binnen dat netwerk, zoals de visie op sturing, percepties van afhankelijkheden binnen het netwerk én de aanwezigheid van vertrouwen. De relaties tussen die drie oriëntaties en samenwerking als gewenste vorm van sociale interactie, worden hieronder uitgewerkt.

Die uitwerking wordt ook schematisch weergegeven. Benadrukt dient te worden dat de verbanden als weergegeven in de figuren geenszins deterministisch van aard zijn. De oriëntaties geven slechts richting aan een bepaalde interactie, maar de daadwerkelijke interactie is afhankelijk van meer oriëntaties. Bijvoorbeeld de percepties van afhankelijkheden en de aanwezigheid van vertrouwen binnen het netwerk.

5.1.1 De visie op sturing in relatie tot samenwerking

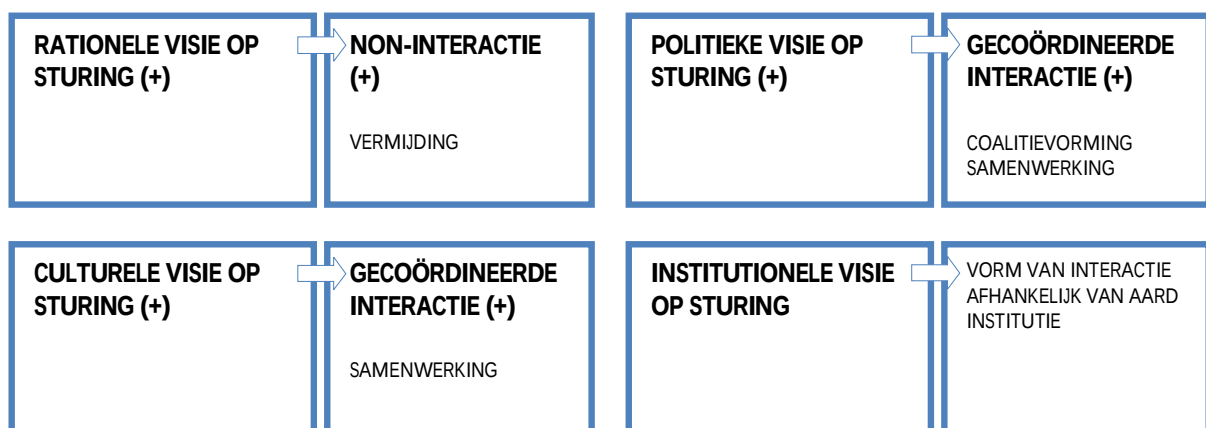
De rationele benadering van beleid kan worden gerelateerd aan top-down sturing. Daarbij wordt uitgegaan van volledige informatie en een maakbare samenleving. Samenwerking kan als niet noodzakelijk worden beschouwd; de overheid weet immers zelf het beste wat wel en niet goed is voor de samenleving. Wanneer een actor beleid rationeel benadert, dan zal de wil tot samenwerking niet sterk aanwezig zijn. Er is een duidelijk beeld van hoe er wel moet worden gestuurd; hiërarchisch met een duidelijke gezags- en verantwoordingsstructuur.

Binnen de politieke benadering wordt uitgegaan van bottom-up sturing. Actoren zijn zich dan bewust dat de informatie onvolledig is en zij proberen elkaar door middel van invloed en macht te beïnvloeden. Met een bottom-up visie op sturing zijn de actoren sneller geneigd om de samenwerking te zoeken, maar niet per sé met iedere actor binnen het netwerk. Eerder zullen zij coalities willen vormen met partijen die hen iets te bieden hebben. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het delen van hulpbronnen. Samenwerking wordt dan gezocht met partijen die hen kunnen helpen om een standpunt, visie of perceptie naar voren te brengen.

Met een culturele benadering zijn partijen veel meer geneigd tot samenwerking. Om een gezamenlijk beeld te creëren van de opgave en de te kiezen oplossing, ontstaat er draagvlak en wordt geprobeerd alle neuzen dezelfde kant op te krijgen. Vrijwel iedereen krijgt de kans om zijn of haar standpunt, visie en/of perceptie in te brengen in het besluitvormingsproces.

De institutionele benadering, tot slot, kan worden gekoppeld aan sturing op procedures, gewoonten, wet- en regelgeving. Een starre institutionele benadering kan de wil tot samenwerking beperken, wanneer de regels strak worden gevolgd. De regels zijn dan leidend en bepalen de mate van samenwerking. Kanttekening is wel dat wanneer het de gewoonte is om met bepaalde partijen samen te werken, samenwerking geen uitzondering zal zijn. Sterker nog, wet- en regelgeving kan ook tot gevolg hebben dat partijen verplicht zijn met elkaar samen te werken. Bijvoorbeeld wanneer de benodigde wettelijke bevoegdheden verspreid zijn over de partijen binnen het netwerk.

Bovengenoemde relaties zijn schematisch weergegeven in figuur 4.



Figuur 4: de aannemelijke relaties tussen de vier visies op sturing en sociale interactie

5.1.2 De percepties van afhankelijkheden in relatie tot samenwerking

Bij gemeenschappelijke afhankelijkheid zijn organisaties niet direct afhankelijk van elkaar, maar delen zij eenzelfde hulpbron. Met een gedeeld belang zal er sprake zijn van een zekere vorm van gecoördineerde interactie, zij het eerder competitiebeperking en coalitievorming, dan samenwerking.

In geval van ketenafhankelijkheid is de ene actor voor zijn functioneren in de tijd afhankelijk van een andere actor. De activiteiten van de partijen liggen in elkaars verlengde. Met name de afhankelijke partij zal dan proberen een gemeenschappelijk belang naar voren te brengen. De noodzaak is vaak slechts tijdelijk en leidt veelal tot coalitievorming.

Vooral in netwerken is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid, waarbij input en output van actoren met elkaar vervlochten zijn. De input van actor A is dan nodig voor de output van actor B. Die output kan dan weer input vormen voor actor A. Op grond van de onderkenning van deze wederzijdse afhankelijkheid proberen de actoren hun belangen en activiteiten op elkaar af te stemmen. Dit kan aanleiding zijn voor de meest verregaande vorm van gecoördineerde interactie: samenwerking.

Bovengenoemde relaties zijn schematisch weergegeven in figuur 5.



Figuur 5: de aanneembare relaties tussen de drie gepercipieerde afhankelijkheden en sociale interactie

5.1.3 Vertrouwen in relatie tot samenwerking

Vertrouwen is een 'psychological state', ofwel een gevoel, en werkt als smeermiddel voor samenwerking binnen netwerken. Het is van dusdanig belang voor samenwerking, dat het ontbreken van een gevoel van vertrouwen een stimulans vormt voor non-interactie of zelfs conflictueuze interactie. Het ontbreken van vertrouwen is dan een blokkade voor samenwerking in ruime zin. Bovengenoemde relatie is schematisch weergegeven in figuur 6.



Figuur 6: de aanneembare relatie tussen het gevoel van vertrouwen en sociale interactie

5.2 Operationalisering

Om inzicht te krijgen in de mate van en wijze waarop samenwerking heeft plaatsgevonden, wordt het proces van de totstandkoming van de kandidatuur vanuit een netwerkbenadering behandeld. Aan de hand van een beschrijving van het verloop van het besluitvormingsproces kan daarna het spel van de besluitvorming worden beoordeeld en de uitkomst worden verklaard. Ten behoeve van het inzicht in het verloop van het proces is het

van belang om de verschillende ronden in de totstandkoming van de kandidatuur in kaart te brengen. Voor de beschrijving, beoordeling en verklaring dient een aantal begrippen te worden geoperationaliseerd.

5.2.1 De operationalisering van actoren, ronden en arena's

De besluitvorming en samenwerking tussen partijen worden in dit onderzoek in beeld gebracht aan de hand van een procesbeschrijving. Om die beschrijving gestructureerd vorm te geven, wordt het rondemodel van Teisman gehanteerd, waarmee actoren, ronden en arena's kunnen worden onderscheiden. Actoren zijn de betrokken partijen in het besluitvormingsproces. Die verschillende actoren kunnen verschillende doelen, belangen en percepties hebben. Die verschillende doelen, belangen en percepties geven richting aan het besluitvormingsproces. Hetzij doordat zij aanleiding zijn voor discussie en moeizame besluitvorming, hetzij doordat zij middels overeenstemming en/of doelvervlechting als katalysator kunnen fungeren voor verdere besluitvorming.

Die besluitvorming verloopt in ronden die zich van elkaar laten onderscheiden door een cruciale beslissing. De ondertekening van een besluitvormend document en de vaststelling van een richtinggevende visie zijn voorbeelden van deze cruciale beslissingen. Die cruciale beslissing kan tot stand komen door besluitvorming in verschillende arena's, bijvoorbeeld door het openen van een policy window. Een nieuwe ronde begint met de cruciale beslissing waarmee de vorige ronde eindigde. In de nieuwe rondes begint een nieuw spel met nieuwe percepties, strategieën en soms ook nieuwe actoren. Die actoren doen mee aan een volgende ronde naar gelang hun belangen om deel te nemen in verdere besluitvorming.

Een arena vormt het denkbeeldige speelveld waar actoren elkaar ontmoeten, in dialoog gaan en hun strategieën toepassen. In die arena's maken de van elkaar afhankelijke partijen op basis van hun eigen doelen, belangen en percepties keuzes die van invloed zijn op de uitkomst van een ronde. Actoren kunnen overigens actief zijn in verschillende arena's. Bovendien is er in een complex besluitvormingsproces sprake van diverse arena's waarin verschillende beslissingen worden genomen. Arena's kunnen zodoende worden beschouwd als een faciliterende of blokkerende factor voor de cruciale beslissingen in een ronde.

Binnen de arena's kunnen verschillende vormen van sociale interactie worden onderscheiden. Samenwerking is zo'n vorm van sociale interactie. De vorm van interactie hangt samen met de gekozen strategie van de diverse actoren. Een ontwijkende strategie zal bijvoorbeeld niet snel leiden tot samenwerking.

5.2.2 De operationalisering van samenwerking

Samenwerking is het centrale begrip in dit onderzoek. Samenwerking kan worden opgevat als een vorm van organisatie tussen verschillende partijen op basis van duurzame afspraken, waarbij bepaalde werkzaamheden, activiteiten en/of zaken op elkaar worden afgestemd. Bij samenwerking worden middelen ingezet om een doel te kunnen bereiken dat niet of lastiger bereikt had kunnen worden zonder te kiezen voor samenwerking.

De keuze voor samenwerking komt onder meer voort uit percepties van problemen, oplossingen en belangen. Of er uiteindelijk daadwerkelijk sprake is van samenwerking is eveneens een perceptie. Samenwerking kan dan worden geoperationaliseerd als zijnde het beeld en/of het gevoel van een partij dat hij of zij niet solitair werkt aan een opgave, maar dat tezamen wordt gewerkt aan de totstandkoming van een oplossing. Veelvuldig samenkomen om de opgave en mogelijke oplossingen te bespreken hoeft zodoende niet per definitie te betekenen dat sprake is van samenwerking. Daarvan is pas sprake als bij de partijen het gevoel leeft dat werkzaamheden op elkaar worden afgestemd om samen tot een oplossing voor de opgave te komen. Dat doen zij in dat geval op grond van de onderkenning van wederzijdse afhankelijkheden en het behalen van wederzijds voordeel. In dat geval wordt gesproken van samenwerking in enge zin, zijnde een vorm van gecoördineerde interactie. Wanneer partijen spreken van samenwerking hoeft dat niet altijd te duiden op samenwerking in enge zin. Vaak doelen zij met samenwerking op gecoördineerde interactie in het algemeen, waarbij ook sprake kan zijn van competitiebeperking of coalitievorming. In dat geval kan gesproken worden van samenwerking in brede zin.

In dit onderzoek wordt gekeken of er samenwerking in de casus heeft plaatsgevonden. Daarvoor is een drietal oriëntaties van partijen binnen het netwerk genoemd die de aanwezigheid van gecoördineerde interactie beïnvloeden. De verbanden tussen de oriëntaties en de sociale interactie kan echter niet worden gezien als een

natuurkundige wetmatigheid. De onderzoeker probeert te ontdekken welke oriëntaties kunnen worden waargenomen en of de aanwezigheid van bepaalde oriëntaties heeft geleid tot samenwerking. Die uitkomst blijft echter een perceptie van de onderzoeker. Het is daarom ook van belang te vragen naar de perceptie van de partijen in het besluitvormingsproces of er naar hun mening samenwerking heeft plaatsgevonden, waarbij de indicatoren buiten beschouwing worden gelaten. Het is dan aan de onderzoeker om te oordelen of het gaat om samenwerking in enge dan wel brede zin. Er kan echter ook sprake zijn van non-interactie of conflictueuze interactie. In die gevallen wordt er niet samengewerkt.

In dit onderzoek mag een samenwerkende strategie niet worden verward met samenwerking als sociale interactie. Voor interactie is immers meer dan één partij nodig. Als de ene partij kiest voor samenwerking als strategische interactie, wil dat niet zeggen dat die keuze ook daadwerkelijk leidt tot samenwerking als sociale interactie. De andere partijen kunnen immers een ontwijkende strategie hanteren, waarmee samenwerking als sociale interactie wordt uitgesloten.

5.2.3 De operationalisering van de meerwaarde van samenwerking

Heijnen, van der Velden en Copius Peereboom [2008:12] stellen dat samenwerking noodzakelijk is om tot een oplossing te komen voor complexe opgaven, waarin meerdere partijen betrokken zijn. Samenwerking zou dan een meerwaarde hebben ten opzichte van solitair handelen. Die meerwaarde kan betrekking hebben op het verminderen van onzekerheden die afkomstig zijn van inhoudelijke, procesmatige en institutionele complexiteit. Samenwerking wordt door Klijn, Steijn en Edelenbos [2010] gezien als procesmanagement. In dit onderzoek wordt de meerwaarde van samenwerking dan ook vooral in die procesmatige kant gezocht. Aangezien het onderzoek een grotendeels politieke benadering van beleid hanteert, wordt het succes van het besluitvormingsproces afgemeten aan de steun en het draagvlak voor de gekozen procesuitkomst.

5.2.4 De operationalisering van de visie op sturing

De visie op sturing van een actor kan iets zeggen over de intentie van die actor om al dan niet te kiezen voor een samenwerkende strategie. In paragraaf 5.1.1. zijn die mogelijke verbanden al aangetoond. Om een visie op sturing te kunnen herkennen is het van belang om te ontdekken of een actor een bepaalde gezagsstructuur binnen het netwerk voor ogen heeft of ervaart (rationele visie), of partijen zich ervan bewust zijn dat de informatie en kennis van de opgave niet volledig bekend is, elkaar opzoeken om belangen met elkaar naar voren te brengen elkaar opzoeken (politieke visie), of partijen proberen een gezamenlijk beeld te creëren van de opgave, de belangen en mogelijke oplossingen om meer draagvlak en steun te krijgen (culturele visie) of dat de interactie zich laat structureren door procedures, gewoonten en/of regels (institutionele visie).

De visie op sturing kan achterhaald worden door vragen te stellen aan de betreffende partijen binnen het netwerk. Die vragen kunnen als volgt worden geformuleerd:

- Is er een hiërarchische structuur tussen de betrokken partijen zichtbaar?
- Was de kennis over de effecten en resultaten van een WK-organisatie volledig en eenduidig?
- Wisselden de partijen informatie en kennis met elkaar?
- Was er overeenstemming over de aard en omvang van de opgave?
- Hebben de betrokken partijen zich ingespannen om te komen tot gezamenlijke beeldvorming?
- Zijn er afspraken gemaakt over het overleg tussen de betrokken partijen?
- Zijn er afspraken gemaakt om het besluitvormingsproces te sturen?

5.2.5 De operationalisering van afhankelijkheden

In paragraaf 5.1.2 is duidelijk gemaakt dat de keuze van partijen binnen het besluitvormingsproces voor een bepaalde vorm van interactie, wordt beïnvloed door de manier waarop zij van elkaar afhankelijk zijn. Het gaat dan met name om de perceptie van de partijen met betrekking tot die afhankelijkheidsrelaties. Als de afhankelijkheid er feitelijk wel is, maar niet als dusdanig wordt beschouwd door de betrokken partijen, dan zal de feitelijke afhankelijkheidsrelatie immers geen aanleiding vormen voor een samenwerkende strategie.

Hoe kunnen die gepercipieerde afhankelijkheden in het netwerk worden 'ontdekt'? Gemeenschappelijke afhankelijkheden laten zich herkennen wanneer partijen niet direct van elkaar afhankelijk zijn, maar wel beschikken over gedeelde belangen, zoals het kunnen gebruiken van eenzelfde hulpbron.

Ketenafhankelijkheden daarentegen zijn eenzijdig van aard en vaak volgtijdelijk. De ene partij is voor zijn handelen dan in de tijd afhankelijk van de andere actor. Die afhankelijke partij zal dan veelal proberen om in processchema's aan te geven wanneer welke input van de onafhankelijke partij wordt verwacht. Een soepel verloop van het besluitvormingsproces met bepaalde deadlines is immers afhankelijk van de tijdige input van die onafhankelijke partijen. De afhankelijke partij moet erop kunnen vertrouwen dat de onafhankelijke partij welwillend is die input te leveren. In geval van wederzijdse afhankelijkheid is eveneens sprake van volgtijdelijkheid, maar vindt er continue terugkoppeling plaats tussen de partijen over wat er met de geleverde input is gedaan. Partijen hebben elkaar nodig; de terugkoppeling kan ook worden beschouwd als input. Deze wederzijdse afstemming is kenmerkend voor de wederzijdse afhankelijkheidsrelaties.

De perceptie van de afhankelijkheidsrelaties kan achterhaald worden door vragen te stellen aan de betreffende partijen binnen het netwerk. Die vragen kunnen als volgt worden geformuleerd:

- Is er sprake van gedeelde belangen tussen de betrokken partijen?
- Welke partijen stellen zich samenwerkend op? En welke juist vermijdend of competitief?
- Zijn er coalities gevormd om het gedrag van andere actoren te beïnvloeden?
- Waren die eventuele coalities van tijdelijke of van blijvende aard?
- Konden andere partijen toetreden tot de coalities?

5.2.6 De operationalisering van vertrouwen

Vertrouwen kan in zekere zin worden beschouwd als een 'conditio sine qua non' voor samenwerking. Het is het gevoel, de veronderstelling bij de partijen binnen het netwerk dat andere partijen niet alleen het eigenbelang dienen, maar dat zij elkaars belangen respecteren. Dat zij het beste met elkaar voor hebben, rekening houden met elkaars belangen en niet vervallen in opportunistisch gedrag, zodra het eigenbelang in gevaar dreigt te komen. Vertrouwen laat zich herkennen wanneer partijen het vertrouwen in elkaar uitspreken, op informele wijze samenwerken in plaats van samenwerking vast te leggen in vuistdikke samenwerkingsovereenkomsten en wanneer zij zo nu en dan iets geven aan een andere partij om een andere keer te kunnen nemen.

Het gevoel van vertrouwen kan achterhaald worden door vragen te stellen aan de betreffende partijen binnen het netwerk. Die vragen kunnen als volgt worden geformuleerd:

- Was er sprake van regelmatig overleg tussen de betrokken partijen?
- Waren de doelen van de betrokken partijen voldoende helder voor en tijdens momenten van interactie?
- Werd het vertrouwen in andere partijen uitgesproken?
- Is er gestuurd op het creëren van vertrouwen?
- Werd dat op formele of informele wijze gedaan?
- Werd het vertrouwen op de proef gesteld? Zo ja, door welke partijen?

5.3 Naar een procesbeschrijving in ronden

De presentatie van de gezamenlijke kandidatuur op 2 december 2010 is de uitkomst van een proces dat een periode beslaat van circa 4,5 jaar. Een proces waarin vele partijen tezamen stap voor stap zijn gekomen tot het HollandBelgium Bid dat in de ogen van die partijen een goede kans zou maken om door de leden van het uitvoerend comité van de FIFA te worden gekozen voor de organisatie van het WK van 2018. Het gepresenteerde HollandBelgium Bid is tot stand gekomen door middel van interactie tussen actoren, waarin al dan niet bewuste visies op de gewenste vorm van sturing, percepties van afhankelijkheden en gevoel van vertrouwen tussen de partijen een belangrijke rol spelen. Strijdige visies, percepties en mogelijk ontbreken van vertrouwen kunnen voor conflicten zorgen en voor stagnatie in het besluitvormingsproces. Die conflicten in het besluitvormingsproces moeten worden overwonnen om een stap verder te komen in het besluitvormingsproces en het proces de volgende spelronde in te tillen op weg naar het gewenste HollandBelgium Bid als uitkomst. Aan het overwinnen van die mogelijke conflicten zit echter wel een deadline verbonden; de FIFA stelt strikte eisen aan de inleverdata van bepaalde inschrijvingen, verklaringen, garanties en het bid zelf.

5.3.1 Het rondenmodel

De deadlines geven structuur aan de 'bidding procedure' rond de toewijzing van de WK-organisatie. In dit onderzoek wordt het rondenmodel gebruikt om het besluitvormingsproces in de casus van de WK-kandidatuur te beschrijven. In het proces laten zich drie rondes herkennen die grotendeels zijn herleid van de data binnen de 'bidding procedure' zoals bepaald door de FIFA (zie *paragraaf 7.1.1*). Die data bepalen de afbakening van de rondes in het besluitvormingsproces. De FIFA hanteert deadlines die concrete besluitvorming van de daarvoor aangewezen partijen vereisen. Zodoende wordt aan het eind van iedere ronde een concreet besluit genomen, waarna een volgende ronde kan worden opgestart.

In dit onderzoek vertonen de rondes kortweg het volgende verloop met bijbehorende opvallende en belangrijke momenten:

Ronde I. Informeel initiatief: de eerste stappen naar een gezamenlijke WK-kandidatuur

04/2006	De eerste geluiden over een mogelijke duo-kandidatuur
07/2007	Minister-president Balkenende ondersteunt een eventuele kandidatuur
10/2007	FIFA maakt eventuele kandidatuur van Nederland en België mogelijk
06/2008	KNVB en KBVB maken bekend zich officieel kandidaat te willen stellen
10/2008	Kredietcrisis, kapitaalinjecties Nederlandse overheid in de financiële sector
12/2008	FIFA stelt de methode van toewijzing van het WK vast

Ronde II. Van informeel initiatief naar een concreet HollandBelgium Bid

01/2009	FIFA nodigt voetbalbonden uit interesse kenbaar te maken
02/2009	KNVB en KBVB maken interesse kenbaar
03/2009	KNVB en KBVB laten interesse in de kandidatuur formeel registreren
06/2009	Oprichting organisatie 'HollandBelgium Bid'
02/2010	Benoeming Gullit tot 'president' van het HollandBelgium Bid
02/2010	Val van het kabinet Balkenende IV
03/2010	Gemeenteraadsverkiezingen
04/2010	Overheidssteun voor de kandidatuur
05/2010	Overhandiging van het bidbook aan de FIFA

Ronde III. Het lot in handen van de FIFA

06/2010	De affaire 'Bavaria' op het WK in Zuid-Afrika
09/2010	Discussie over wenselijkheid van een WK in eigen land
12/2010	Nederland en België grijpen naast de WK-organisatie.

5.3.2 Afbakening van de procesbeschrijving en -analyse

In dit onderzoek wordt gekeken naar de interactie in het besluitvormingsproces tussen de KNVB, de stadioneigenaren, premier, regering, kabinet, burgemeesters, colleges en gemeenteraden binnen Nederland. Er zal zodoende niet wordt gefocust op samenwerking met de KBVB of de FIFA. Die partijen worden tot op zekere hoogte wel meegenomen in de procesbeschrijving, maar worden vooral beschouwd als externe factoren. Uitspraken over de samenwerking tussen partijen zullen zodoende geen betrekking hebben op de samenwerking met de KBVB en de FIFA.

5.4 Dataverzameling

In dit onderzoek staat de samenwerking in de totstandkoming van het HollandBelgium Bid centraal. Dit object van studie moet worden verkend, beschreven en verklaard. Maar op welke wijze wordt de informatie verkregen die zo van belang is voor dit onderzoek? En waarom wordt voor bepaalde onderzoeksmethoden gekozen?

5.4.1 Betrouwbaarheid en validiteit

Van Thiel [2010:57] noemt betrouwbaarheid en validiteit als twee belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek. Wat betrouwbaarheid betreft in voorliggende gevalstudie is het dan van belang dat in de

beschrijving geen foute informatie wordt weergegeven en dat gevonden verklaringen kloppen. Voor de validiteit is het van belang om aan te kunnen tonen dat de veronderstelde verbanden tussen enerzijds de visies op sturing, de percepties van afhankelijkheden en het gevoel van vertrouwen tussen de partijen en anderzijds de wijze en mate van sociale interactie tussen de partijen aanwezig zijn.

Triangulatie is volgens Van Thiel [2010:61] een beproefde manier om betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te waarborgen. In geval van triangulatie wordt informatie op meer dan één manier verzameld en verwerkt. Met het betrekken van informatie vanuit verschillende bronnen bijvoorbeeld kan de aantasting van de betrouwbaarheid en validiteit van de bevindingen tegen worden gegaan.

De onderzoeksstrategie laat zich in de woorden van Van Thiel beschrijven als een gevalsstudie [2010:69]. Kenmerkend voor een gevalsstudie is de omvangrijke beschrijving van het object van onderzoek. Dat is in voorliggend onderzoek niet anders. De beschrijving is in dit geval een reconstructie van het besluitvormingsproces op basis van het via een inhoudsanalyse en interviews verkregen materiaal. Ofwel; bestaand en nieuw materiaal.

5.4.2 *Gebruik van bestaand materiaal*

Volgens Van Thiel [2010:121] is het gebruik van bestaand materiaal vooral geschikt om ontwikkelingen over de tijd te kunnen beschrijven. Het bestaande materiaal speelt dan ook een belangrijke rol in de structurering van dit onderzoek. Zij vormen een eerste aanzet voor de chronologische procesbeschrijving. Uit de bestaande documenten kan het proces worden herleid met daarin belangrijke momenten van besluitvorming in de totstandkoming van de kandidatuur. In eerste instantie zijn het vooral de krantenartikelen die richting geven aan het onderzoek. Die artikelen geven namen van partijen, benoemen cruciale opgaven in de totstandkoming de kandidatuur en geven op die wijze een kader voor de procesbeschrijving. Het zijn met name de quotes van betrokken actoren in een krantenartikel die kunnen worden gekoppeld aan de geoperationaliseerde begrippen. Quotes van betrokken partijen kunnen de houding en percepties van die partijen weergeven in het besluitvormingsproces. In dit onderzoek is met name gekozen voor kranten als De Volkskrant en het NRC Handelsblad. Deze kranten zouden meer journalistieke kwaliteitscriteria hanteren dan kranten als de Telegraaf en het Algemeen Dagblad [Van der Velden, 2010:69, Hoogendam, 2009:16]. Desalniettemin is enkele keren ook gebruik gemaakt van deze qua onderzoeksjournalistiek kwalitatief mindere kranten, vanwege de bruikbare quotes van betrokkenen rond het besluitvormingsproces. Die zijn juist relatief vaak afkomstig uit kranten als de Telegraaf en het Algemeen Dagblad als gevolg van de uitgebreide sportredacties van die kranten.

Die procesbeschrijving krijgt verder vorm door het gebruik van achterliggende documenten. Daarbij kan worden gedacht aan verslagen van overleggen en debatten binnen de Tweede Kamer, moties, kamervragen en brieven van ministers aan de Tweede Kamer. Die stukken worden digitaal gepubliceerd en zijn zodoende vrij toegankelijk. Op lokaal overheidsniveau zijn documenten vaak te achterhalen via de openbare raadsinformatiesystemen. Raadsragen, collegebesluiten en raadsinformatiebrieven geven een kijkje in de keuken van het besluitvormingsproces.

De overheid publiceert echter niet alle stukken, waardoor volledige transparantie in het besluitvormingsproces wordt bemoeilijkt. In dat geval kan een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) uitkomst bieden. Op die wijze kunnen onbekende overheidsdocumenten alsnog worden verkregen om nader inzicht te verkrijgen in het overheidshandelen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van stukken van de Rijksoverheid die via een Wob-verzoek zijn verkregen. Het gaat daarbij met name om interne notities, memo's, verslagen en diverse mailwisselingen van de ministeries van VWS en EZ. Het Wob-verzoek is niet gedaan door de onderzoeker zelf, maar door de redacties van RTL Nieuws en het NRC Handelsblad. De Wob is niet gebruikt voor het verkrijgen van informatie op het lokale overheidsniveau. Enerzijds omdat voorliggend onderzoek is uitgevoerd in een tijdsbestek van drie maanden. Een concrete reactie op Wob-verzoeken kan op lokaal niveau dusdanig lang op zich laten wachten, dat het lastig zou zijn een eventuele reactie nog in dit onderzoek mee te nemen. Een Wob-verzoek dient bovendien dermate concreet te zijn, dat een verzoek pas aan het einde van het onderzoeksproces kan worden gedaan, wanneer uit het onderzoek gerichte vragen voortkomen. Tot slot is uit gesprekken met raadsleden gebleken dat de kans klein wordt geacht dat een Wob-verzoek op het lokale bestuursniveau überhaupt tot succes zou leiden.

5.4.3 Gebruik van nieuw materiaal: interviews

Het bestaande materiaal geeft niet antwoord op alle vragen. Nieuwe informatie kan worden verkregen met interviews. Dat is voornamelijk van belang bij een onderzoek, waarin visies, percepties en gevoel optreden als factoren die de wijze van interactie tussen die partijen beïnvloeden. Die subjectieve zaken zijn niet altijd terug te vinden in bestaand materiaal, maar kunnen soms wel worden verkregen in een interview met een betrokkene. De kennis die is verworven vanuit het bestaande materiaal kan daarbij worden ingezet om de juiste vragen te stellen.

Elite-interviews

In dit onderzoek is ervoor gekozen om vooraanstaande personen rond het HollandBelgium Bid te benaderen voor een interview. Daarbij kan worden gedacht aan wethouders, kritische raadsleden, kamerleden en bestuursleden binnen de KNVB. Op grond van hun positie mag worden verwacht dat zij over veel kennis beschikken. De keuze voor deze zogenaamde elite-interviews [Van Thiel, 2010:111] heeft er overigens wel toe geleid dat een aantal praktische obstakels van de gevalsstudie is ervaren. Van Thiel [2010:105] stelt dat het niet altijd even makkelijk is om toegang te krijgen tot de casus of om medewerking te verkrijgen van partijen. Partijen moeten zich immers wel openstellen voor een buitenstaander die onderzoek wil doen naar een proces waar die partijen in betrokken zijn geweest. In de in dit onderzoek bestudeerde casus was het onmogelijk om alle betrokkenen te interviewen.

Enerzijds omdat er dermate veel partijen zijn betrokken bij de totstandkoming van de kandidatuur dat uit oogpunt van tijd moet worden gekozen voor een beperkt aantal respondenten. Daarbij dient bovendien de kanttekening te worden gemaakt dat besluiten in de meeste gevallen een besluit zijn van de meerderheid. Het is voor een relatief beperkt afstudeeronderzoek als deze niet te doen om al die individuen separaat te interviewen. Daar dient wel rekening mee te worden gehouden bij de verwerking van de informatie uit die interviews. Een interview met een raadslid bijvoorbeeld geeft de respons van één individu die niet zelfstandig bevoegd is rechtsgeldige besluiten te nemen. De visie en perceptie van die ene respondent kan verschillen met die van een ander raadslid.

Anderzijds is het onmogelijk om alle respondenten te interviewen, omdat in veel gevallen geen reactie wordt verkregen op het verzoek om een interview of omdat de gewenste respondent afwijzend reageert. Bij iedere non-respons en afwijzing is de beoogde respondent een tweede maal benaderd. Dat leidde in de meeste gevallen overigens niet tot een alsnog positieve reactie.

Respondenten

Zo zou het in dit onderzoek niet meer dan logisch zijn om iemand van de KNVB te interviewen. De KNVB is immers de voetbalbond die zich bij de FIFA kandidaat kan stellen voor een WK-organisatie. Het initiatief van de kandidatuur is afkomstig van de Nederlandse voetbalbond. De KNVB wordt in deze casus gerekend tot het openbaar bestuur. Zo positioneert de KNVB zich ook: *“voetbal is gezond en zorgt voor sociale vorming en samenhang. De KNVB ziet het dan ook als zijn plicht om via de sport bij te dragen aan een betere maatschappij”* [2010b]. Daarmee past de KNVB binnen de definitie van het openbaar bestuur van Bovens, 't Hart en Van Twist [2007:22] als zijnde het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij. Helaas werd het verzoek om personen binnen de KNVB te interviewen afgewezen door de voetbalbond. De voetbalbond was zelf bezig met een evaluatieonderzoek en weigerde medewerking aan een ander onderzoek.

Naast de KNVB, zijn voor dit onderzoek personen uit het gemeentebestuur benaderd van de vijf beoogde speelsteden; Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Heerenveen en Enschede. In iedere speelstad is de verantwoordelijk wethouder verzocht om een interview. Daarnaast is in de raadsinformatiesystemen gezocht naar raadsleden die vragen hadden gesteld over de WK-kandidatuur. Daarop is in iedere speelstad één raadslid benaderd. Een enkele wethouder annuleerde de reeds gemaakte afspraak. Dat viel samen met nieuwe negatieve berichtgeving over de al afgewezen WK-kandidatuur. Wenste de bestuurder de handen niet te branden aan het toch al gevoelige onderwerp?

In veel gevallen werd de onderzoeker door de wethouder doorverwezen naar (een ambtenaar binnen) de betrokken organisatie, zoals de stichting Rotterdam Topsport of het ProjectManagementbureau Amsterdam. In veel steden wordt het sportbeleid – in opdracht van het gemeentebestuur – vorm gegeven in een stichting

buiten de deuren van het gemeentehuis. Die ambtenaren en organisaties zijn door de onderzoeker benaderd. Sommige van de betreffende ambtenaren en organisaties lieten daarop of niet van zich horen of wilden geen tijd vrijmaken voor een interview. Een enkeling was langdurig afwezig. Soms zagen zij het nut niet van het onderzoek, waardoor zij medewerking als tijdverspilling beschouwden: *“maar natuurlijk heeft er samenwerking plaatsgevonden. Anders was de kandidatuur nooit tot stand gekomen”*.

De interviews hebben zich daardoor beperkt tot een negental; één Kamerlid, twee wethouders, twee gemeenteraadsleden, drie gemeenteambtenaren en één werknemer van een lokale sportstichting. Dat klinkt misschien als een weinig uitgebreide opzet van de interviews, maar dat kan gerelativeerd worden. Bedacht moet worden dat de interviews handig kunnen zijn voor triangulatie, maar dat meer interviews niet per definitie leiden tot een betrouwbaarder beeld. Een inhoudsanalyse van bestaande documenten is immers uitermate geschikt om publieke standpunten, percepties en een procesverloop te analyseren. Voor het onderzoeken van een besluitvormingsproces dat in het verleden heeft plaatsgevonden kunnen interviews zelfs minder geschikt blijken dan de inhoudsanalyse van bestaand materiaal. Bij retrospectieve interviews bestaat het gevaar voor vertekeningen over het procesverloop door vervaagde herinneringen van de geïnterviewden. Documenten uit de periode van het besluitvormingsproces daarentegen verstrekken niet-vertekende gegevens.

De gesprekken met de respondenten laten zich omschrijven als semi-gestructureerde interviews. Vanuit de operationalisering van de begrippen zijn vragen geformuleerd (zie paragraaf 5.2). Die vragen zijn niet één voor één aan de respondent voorgelegd, maar vormden voor de onderzoeker een zogenoemde topiclijst [Van Thiel, 2010:109] die als leidraad voor het vraaggesprek heeft gediend.

Verwerking

De onderzoeker heeft ervoor gekozen om het materiaal uit de interviews indirect te verwerken in het onderzoek. Er zullen zodoende noch verwijzingen naar interviews, noch quotes van respondenten in het onderzoek te vinden zijn. De interviews hebben gediend om de uit de inhoudsanalyse verkregen informatie te staven. Indien nieuwe informatie werd verkregen uit de interviews, is geprobeerd die nieuwe informatie in bestaand materiaal terug te vinden. De respondenten hebben de onderzoeker op die manier meer dan eens op het spoor gezet naar relevante, bestaande informatiebronnen. In plaats van verwijzen naar de respondent is er dan voor gekozen om te verwijzen naar een bestaande bron, waarmee wordt voorkomen dat de respondent zelf in de schijnwerpers van dit onderzoek komt te staan. Volledigheidshalve dient er nadrukkelijk op te worden gewezen dat de conclusies - die de onderzoeker uit de verkregen informatie destilleert - de conclusies zijn van de onderzoeker en niet van de respondenten.

INTERBEST
SNELWEGRECLAME

DEEL III. EMPIRIE

**HAAL HET WK
NAAR BELGIE
EN NEDERLAND**



**STEUN
ONS
GA NAAR
THEBID.ORG**

bam

ING

KLM

Accor Hotels Group **randstad**

6. RONDE 1: VAN INFORMEEL INITIATIEF...

6.1 Het procesverloop in de eerste ronde

6.1.1 De eerste stappen naar een gezamenlijke WK-kandidatuur

In april 2006 maakten de KNVB en KBVB bekend dat zij gingen onderzoeken of het zin zou hebben om zich gezamenlijk kandidaat te stellen voor de organisatie van het WK voetbal in 2018. Dat onderzoek zou eind 2006 afgerond moeten zijn [Algemeen Dagblad, 2006a]. De voetbalbonden gaven direct aan de houding van de overheden als uitgangspunt te nemen. In de woorden van KNVB-directeur Henk Kesler: *“We kunnen het natuurlijk niet alleen. Zo’n evenement kan alleen slagen als we er met z’n allen werk van maken. Dan moet het lukken”*.

In België werd al in mei 2006 begonnen met de haalbaarheidsstudie. De Belgische regionale ministeries van Sport moesten een voorlopige studie uitvoeren, waarbij zij zich mede zouden baseren op studies van een tweetal Brusselse universiteiten over de economische effecten van het EK in 2000, ook wel bekend als EURO 2000. De voetbalbonden wilden immers voortbouwen op de gezamenlijke organisatie door Nederland en België van het EK voetbal in 2000. België wilde die haalbaarheidsstudie al in het najaar afronden. De Belgische premier Guy Verhofstadt wilde de plannen vervolgens bespreken met zijn Nederlandse én Luxemburgse collega's [Algemeen Dagblad, 2006c]. De bouw van nieuwe stadions werd vrijwel direct gezien als één van de belangrijkste voorwaarden voor een mogelijke kandidatuur. Verhofstadt wilde dan ook snel overleg plegen met de Belgische regionale regeringen. Het zijn immers de gewesten die in België verantwoordelijk zouden zijn voor de bouw van nieuwe stadions [Algemeen Dagblad, 2006c].

In mei 2006 leken de kansen voor Nederland en België al verkeken. Joseph Blatter, hoogste baas van de FIFA, liet ongevraagd weten dat de voorkeur van de FIFA uitgaat naar één organiserend land: *“Korea en Japan hebben in Azië het WK in 2002 prima georganiseerd, maar uitgangspunt voor de FIFA is en blijft dat we het liefst met maar één land te maken hebben. Om die reden zijn Tunesië en Libië afgefallen om samen het WK van 2010 te mogen organiseren. Om het helder te formuleren: alleen als geen enkel land zich kandidaat stelt, is er wellicht een mogelijkheid de organisatie over twee landen te verdelen. Maar zo’n situatie doet zich gelukkig bijna nooit voor”* [Algemeen Dagblad, 2006d].

Alhoewel de woorden van Blatter weinig uitnodigend waren voor een gezamenlijke WK-kandidatuur, maakte algemeen secretaris van de KBVB Alain Courtois in oktober 2006 bekend dat Nederland, België en Luxemburg zich officieel kandidaat zouden gaan stellen voor de organisatie van het WK. Het plan voor een WK-kandidatuur zou goed zijn onthaald door beleidsbepalers, politici en bedrijven in België [Algemeen Dagblad, 2006b]. Harry Been, algemeen secretaris van de KNVB, nuanceerde de uitspraak van Courtois: *“Dit is een losse flodder. In België is het onderzoek misschien al afgerond, in Nederland nog niet. Wij moeten eerst onder meer nog overleggen met de regering. Dat zal pas na de verkiezingen gebeuren. Daarnaast moeten we qua infrastructuur en faciliteiten nog steeds kijken of het wel mogelijk is om het WK te organiseren (...). De uitspraken van Courtois zijn een schot voor de boeg. Pas tijdens de eerste maanden van het nieuwe jaar gaan we opnieuw rond de tafel met de Belgen. Dan beslissen we of we ons officieel kandidaat stellen”*. Over een deelname van Luxemburg werd door Been niet gerept.

Het Beneluxparlement adviseerde eerder al positief over een kandidatuur, maar zowel de Luxemburgse regering als nationale voetbalbond FLF¹⁰ aarzelden nog altijd [Volkskrant, 2007d]. Luxemburg leek niet warm te lopen voor een deelname aan een mogelijk WK-bid met Nederland en België. Verantwoordelijk minister van Sport Jeannot Krecké [in : Gaudron en Vandermeir, 2007] zei in januari 2007 al: *“Je ne sais pas quelles sont les chances du Benelux d'organiser la Coupe du monde à trois pays mais, pour moi, l'organisation d'un tel événement n'est pas une priorité”*. Krecké trok bovendien in twijfel of het überhaupt realistisch zou zijn dat een klein land als Luxemburg zou meedingen naar de organisatie van een groot evenement als het WK voetbal: *“De toute manière, nous n'avons pas les infrastructures nécessaires et je ne pense pas que la construction d'un grand stade pouvant accueillir au moins 50.000 spectateurs puisse être raisonnablement envisagée. Pour*

¹⁰ FLF: Fédération Luxembourgeoise de Football

l'instant, le gouvernement n'a pas été approché par les promoteurs de ce projet, mais, encore une fois, nous avons d'autres priorités en matière d'infrastructures sportives".

6.1.2 Op zoek naar steun van de regering

Een standpunt van de Nederlandse regering liet iets langer op zich wachten. Harry Been en toenmalig KNVB-voorzitter Jeu Sprengers zouden pas op 5 juli 2007 met premier Jan Peter Balkenende spreken. Na het gesprek met Balkenende zou de KNVB op korte termijn besluiten of het al dan niet zou overgaan tot een definitieve kandidaatstelling. Harry Been [in: *Volkskrant*, 2007c]: *"In dat gesprek willen we ons plan voorleggen. De financiële steun van de overheid is belangrijk in deze"*. Been zag dat gesprek echter met vertrouwen tegemoet: *"Formeel moeten we nog een besluit nemen, maar alle tekenen wijzen in de goede richting"*. Dat vertrouwen leek Been in ieder geval niet te putten uit zijn perceptie op de houding van enkele Nederlandse politici: *"De Belgen vragen steeds aan ons hoe de situatie ervoor staat. Zij zijn veel enthousiaster. De (Belgische, red.) overheid heeft al 500.000 euro toegezegd. In Antwerpen is door Courtois zelfs al een speciaal kantoor geopend voor het WK. In Nederland is de houding anders. Bij ons vinden sommige politici zelfs dat landen blij moeten zijn dat ze naar Nederland mogen komen"*.

Nog vóór het gesprek van de KNVB met Balkenende wordt in juni 2007 bevestigd dat Luxemburg niet erg enthousiast is over een eventuele deelname in de gezamenlijke WK-kandidatuur. Tijdens de zitting van het Beneluxparlement, met Kamerleden uit België, Nederland en Luxemburg, waarbij het vijftigjarig bestaan van het parlement wordt gevierd, wordt verder gewerkt aan de plannen om het WK voetbal van 2018 te organiseren in de Benelux. Minister Krecké liet weten het weliswaar een mooi plan te vinden, maar toch eerst een businessplan te willen zien. Luxemburg gaf aan het plan nog altijd weinig realistisch te vinden [*Volkskrant*, 2007d].

Harry Been [in: *Annema*, 2007] bleef echter onverminderd positief en stelde dat het WK kan worden beschouwd als een lot uit de loterij: *"Zo'n giga-evenement is goed voor het land en goed voor het voetbal. De grote winnaar is de fiscus, kijk naar wat het WK van 2006 Duitsland heeft opgeleverd aan geld¹¹ en aan, laat ik zeggen, een goed nationaal gevoel (...) we zullen hem (Balkenende, red.) ook duidelijk moeten maken dat Nederland alleen kans maakt als hij onvoorwaardelijk en onverkort achter onze ambitie gaat staan"*. Been benadrukte het belang van de steun van Balkenende: *"Ik heb deel uitgemaakt van de commissie die het EK van 2012 aan Polen en Oekraïne heeft toegewezen en heb toen gemerkt hoe zwaar de overheidsstandpunten van beide landen hebben geteld. In de ons omringende landen is dat geen punt van discussie meer, de Franse en Engelse kandidaatstelling gaat altijd gepaard met de steun van de regeringsleider. In Nederland leeft nog te veel het idee van: als de voetbalbond het wil, moet ze dat maar regelen. Zo werkt het echter niet, het gewicht van het staatshoofd telt"*.

Na het gesprek op 5 juli 2007 toonden de Nederlandse premier Jan Peter Balkenende en staatssecretaris van Sport Jet Bussemaker zich enthousiast over de mogelijke organisatie van het WK in 2018 [*NRC Handelsblad*, 2007a]. *"We kennen allemaal het Oranjegevoel bij grootschalige voetbalevenementen"*, aldus de premier [in: *Elsevier*, 2007] die verder sprak van een *"fantastisch initiatief"*. Balkenende wees verder op de maatschappelijke en economische baten van het organiseren van een WK voetbal [*Volkskrant*, 2007e]. Been [in: *Annema*, 2007b] stelde het maximale resultaat te hebben gehaald uit zijn gesprek met Balkenende: *"Ik heb veel meer steun gekregen dan destijds in de aanloop naar Euro 2000. Balkenende sprak de taal van de KNVB, precies de woorden die ik had willen gebruiken om hem te motiveren"*. Het standpunt van Balkenende én staatssecretaris Bussemaker dient overigens niet verward te worden met politieke steun. Daarvoor verkeerden de plannen nog in een te vroeg stadium. Het door Balkenende uitgedragen standpunt dat het initiatief door het kabinet werd ondersteund, was voor de KNVB echter voldoende om zijn plannen definitief vorm te geven. De KNVB stelde zich tot doel om binnen een jaar met alle betrokkenen een notitie op te stellen waarin de consequenties van een WK-organisatie werden geïnventariseerd. Op basis van die notitie zou een definitief besluit over de WK-kandidatuur worden genomen [*Annema*, 2007b]. Voor het benodigde onderzoek werd door staatssecretaris Bussemaker een bedrag van € 500.000,-- ter beschikking gesteld aan de KNVB; een bedrag dat eerder ook door de Belgische overheid was verstrekt aan de KBVB [*Volkskrant*, 2007f].

¹¹ Annema [2007] spreekt over 2 miljard euro aan inkomsten voor Duitsland met het organiseren van het WK voetbal in 2006

6.1.3 Een informeel besluit tot een gezamenlijke WK-kandidatuur

Dat Nederland en België de organisatie toegewezen zouden krijgen was verre van vanzelfsprekend. Dat had niet alleen te maken met de weinig hoopvolle woorden van Blatter over gezamenlijke kandidaturen. Nederland en België konden concurrentie verwachten van de voetbalbonden van Australië, China, Mexico, Rusland en de Verenigde Staten die inmiddels ook voorzichtig hun interesse hadden getoond in de organisatie van het WK van 2018 [FIFA, 2007b]. Bovendien was nog onduidelijk of het WK aan het Europese Nederland en België kon worden toegewezen als gevolg van het rotatiesysteem dat de FIFA hanteerde.

De FIFA had in 2000 besloten een rotatiesysteem te hanteren voor de toewijzing van het WK voetbal. Volgens dat systeem kon de FIFA het WK om de vier jaar beurtelings aan één van de zes continentale federaties toekennen. Op dat systeem bestond veel kritiek, met name vanuit de Europese voetbalfederatie UEFA¹². Eens in de 24 jaar een WK voetbal in Europa zou niet in verhouding staan tot de belangrijke rol die Europa speelt in het mondiale voetbal [Volkskrant, 2007b].

De FIFA toonde zich niet ongevoelig voor de kritische geluiden op het rotatiesysteem. Op 29 oktober 2007 nam het uitvoerend comité van de FIFA het besluit om het rotatiesysteem af te schaffen: *“since several associations from different confederations have already declared their interest in bidding, the FIFA executive came to the conclusion that as from 2018 the bidding procedure should once again be open to all continents, except those parts of the world that have hosted the two previous tournaments”* [FIFA, 2007].

Een dag later, op 30 oktober 2007, maakte het uitvoerend comité bekend dat het WK van 2014 was toegewezen aan Brazilië [NRC Handelsblad, 2007c]. Met het WK van 2010 in Zuid-Afrika (onder de vlag van de continentale voetbalfederatie CAF¹³) en het WK van 2014 in Brazilië (onder de vlag van de continentale voetbalfederatie CONMEBOL¹⁴), werd zodoende de weg vrijgemaakt voor de kandidatuur voor de WK van 2018 van voetbalbonden onder de vlag van de AFC¹⁵ (Azië), CONCACAF¹⁶ (Noord-Amerika, Centraal-Amerika en de Caraïben), OFC¹⁷ (Oceanië) en de UEFA. Nog geen week later liet de Engelse voetbalbond FA¹⁸ weten zich kandidaat te stellen voor de WK van 2018 [FIFA, 2007b].

Dat Brazilië het WK van 2014 toegewezen zou krijgen stond tevoren al min of meer vast. De FIFA had overeenkomstig het rotatiesysteem eerder besloten dat dat WK naar Zuid-Amerika zou gaan. Brazilië was de enige kandidaat. Zodoende dacht Belgisch parlementslid Courtois [in: Volkskrant, 2007g] op 29 oktober 2007 al te kunnen stellen dat de Benelux zich officieel kandidaat zou gaan stellen: *“We zijn heel blij met de beslissing van de FIFA en gaan officieel een bid indienen om het evenement in 2018 in de Benelux te organiseren, met wedstrijden in Nederland en België”*. Bij monde van woordvoerder Rob de Leede [in: Volkskrant, 2007g] trapte de KNVB echter weer op de rem: *“Er loopt nog een haalbaarheidsonderzoek. Er komt pas een beslissing als we daar uitsluitel over hebben”*.

Op 14 november 2007 maakten de voorzitters van de KNVB en KBVB, respectievelijk François de Keersmaecker en Mathieu Sprengers, de gezamenlijke interesse in de organisatie van het WK 2018 informeel bekend bij Joseph Blatter en de secretaris-generaal van de FIFA, Jérôme Valcke. De Keersmaecker en Sprengers wezen op de goede verstandhouding tussen Nederland en België: *“there are no borders between our countries, but there is a lot of friendship. Remember, we successfully hosted EURO 2000”*. De toon van Blatter op gezamenlijke kandidaturen voor de WK-organisatie bleek op dat moment heel wat milder dan anderhalf jaar eerder het geval. Het was voor de FIFA op dat moment slechts van belang dat er één contactpunt was vanuit het organisatiebureau [FIFA, 2007c]. Sprengers [in: Volkskrant, 2007h] was dan ook positief over het gesprek met Blatter over de gezamenlijke kandidatuur: *“Volgens Blatter waren wij de eerste geïnteresseerde partij die dat persoonlijk kwam melden”*.

¹² UEFA: Union Européenne de Football Association

¹³ CAF: Confederation of African Football

¹⁴ CONMEBOL: Confederación Sudamericana de Fútbol

¹⁵ AFC: Asian Football Confederation

¹⁶ CONCACAF: Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football

¹⁷ OFC: Oceania Football Confederation

¹⁸ FA: Football Association

6.1.4 De lokale factor; speelsteden en stadions

Er was tot die tijd niet alleen contact tussen de KNVB en de regering. De eerste zorg van beide bonden was immers dat de twee landen zouden kunnen beschikken over stadions met voldoende capaciteit. De KNVB en KBVB hebben daarop contact opgenomen met de eigenaren van de grotere voetbalstadions én de lokale overheden met de vraag of er interesse bestond om als speelstadion en speelstad te fungeren bij een eventueel WK in de Lage Landen. De KNVB benaderde in ieder geval Rotterdam, Amsterdam, Eindhoven, Arnhem, Nijmegen, Groningen, Tilburg en Heerenveen [Trouw, 2007]. Daarbij is ook aan de lokale overheden gevraagd of zij geïnteresseerd zouden zijn om het organisatiebureau te huisvesten [Gemeente Eindhoven, 2009].

Bij brief van 21 november 2007 informeren burgemeester en wethouders van Rotterdam de raad al dat het door de KNVB is benaderd om na te denken over een eventuele deelname aan de WK kandidatuur. Het college heeft de KNVB te kennen gegeven dat initiatief te ondersteunen. De KNVB heeft daarbij benadrukt dat de komst van een nieuw WK-waardig stadion nodig is voor de organisatie van het WK in Rotterdam. Die wens van de KNVB sluit aan op de gesprekken die de gemeente tot dan toe ook met de eigenaar van het huidige stadion, Stadion Feijenoord NV, voert over een nieuw stadion. Vervanging zou sowieso nodig zijn vanwege metaalmoeheid in de constructie van het bestaande stadion. De bouw van een nieuw stadion (afbeelding 3) is dan ook al opgenomen in de Rotterdamse Stadsvisie. Het zou moeten gaan om een stadion met een capaciteit van minimaal 75.000 toeschouwers dat er met ingang van het seizoen 2016/2017 moet staan [De Volkskrant, 2007].



Afbeelding 3: Artist impression van een nieuw stadion in Rotterdam (rechts), op steenworp afstand van stadion De Kuip [FR12.nl, 2010]

Na een gesprek op het bondskantoor in Zeist met PSV Voetbal, toenmalig burgemeester Braks en de gemeentesecretaris, besluit ook het Eindhovense college op 4 maart 2008 om als speelstad te functioneren. Tegelijkertijd werd de intentie uitgesproken om te kijken of het haalbaar was het organisatiebureau naar Eindhoven te halen. Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen en Brussel hadden eveneens interesse. Na een persoonlijk gesprek in november 2008 tussen Harry Been en de nieuwe burgemeester Van Gijzel, kiest de KNVB voor Eindhoven als vestigingslocatie voor het organisatiebureau [Gemeente Eindhoven, 2009]. Dat besluit lijkt met name gebaseerd op de goede informele contacten tussen Been en Van Gijzel. Been zegt in een interview met Binnenlands Bestuur [Bouwmans, 2010]: *“Wij zochten een kantoor. Dat er een nieuwe burgemeester in Eindhoven is gekomen, heeft zeker geholpen. Als ik het vergelijk met toen we een kantoor zochten voor de organisatie van het EK voetbal in 2000 in Nederland en België, is er een groot verschil. Toen was Eindhoven (...) echt bureaucratisch. We moesten het toen allemaal zelf uitzoeken. Dat is dus flink veranderd: ze zoeken nu mee naar oplossingen. Daarom zitten we hier”*.

In Rotterdam stelt SP-fractievoorzitter Leo de Kleijn op 21 april 2008 een raadsvraag over de ‘vermeende’ voorbereidingen van het WK voetbal in 2018. In de daaropvolgende raadsvergadering van 24 april 2008 stelt De Kleijn: *“uit berichten die de afgelopen maanden tot ons zijn gekomen, krijgen wij de indruk dat er een spook door de wereld waart. Dit spook valt wethouders, de burgemeester en ambtenaren van de gemeente Rotterdam lastig. Evenals wethouders, burgemeesters en ambtenaren elders proberen zij (...) het WK voetbal*

van 2018 naar Rotterdam te halen. Als Rotterdam dit soort grote evenementen naar Nederland en Rotterdam wil halen, is het creëren van een draagvlak daarvoor heel belangrijk. De raad en de Rotterdamse bevolking dienen in staat te zijn hierover mee te praten en de vraag te beantwoorden of deze evenementen niet meer nadelen dan voordelen zullen hebben en of een lobby niet veel meer zal kosten dan ze uiteindelijk zal opbrengen. Wij verzoeken het college de gemeenteraad hierover te informeren" [Gemeente Rotterdam, 2008].

Burgemeester Ivo Opstelten reageerde door te stellen dat absoluut geen sprake zou zijn van een geheimzinnige situatie. Opstelten laat weten dat de raad al is geïnformeerd over de kosten met betrekking tot het WK voetbal en het onderhoud met Sprengers dat op verzoek van de KNVB-voorzitter heeft plaatsgevonden: "Deze lobby heeft de gemeente Rotterdam tot nu een kopje koffie en een postzegel gekost". Desalniettemin informeert Opstelten bij brief van 27 mei 2008 de leden van de desbetreffende commissies over de eventuele kandidaatstelling van Nederland en Rotterdam voor het WK voetbal en de daarmee gemoeide kosten. Daarin staat geen andere informatie vermeld dan in de brief van 21 november 2007. Opstelten wijst op het belang om met groot draagvlak en brede steun serieus werk te maken van een dergelijk groot evenement dat een impuls zou betekenen aan de ontwikkeling en ambities van Rotterdam. De raad zal daar altijd bij betrokken worden, omdat bij omvangrijke plannen de begroting een rol zal spelen en het vaststellen van de begroting een bevoegdheid van de raad is.

6.1.5 Voorbereidingen voor een officiële kandidatuur

Op 9 mei 2008 voerden de KNVB en KBVB overleg in Breda over hoe en wanneer de kandidatuur voor het WK voetbal 2018 officieel wordt aangekondigd [Dirks, 2008]. Diezelfde maand maakte Joseph Blatter op het FIFA-congres van 30 mei 2008 bekend dat het uitvoerend comité voornemens was om de organisatie van de WK's van 2018 en 2022 tegelijkertijd bekend te maken [FIFA, 2008]. Op dat moment waren behalve de KNVB en de KBVB ook de voetbalbonden van Mexico, de Verenigde Staten, Engeland, Spanje, Rusland, Qatar, Japan en Australië geïnteresseerd in de organisatie van een WK. De toernooien van 2018 en 2022 zouden in ieder geval aan twee verschillende continenten worden toegewezen. Met het oog op de WK's van 2010 en 2014 op het zuidelijk halfrond, merkte Blatter op dat het dan allicht logisch zou zijn dat Australië zich zou concentreren op het toernooi van 2022.

Eind juni 2008 liet Harry Been voor het eerst weten dat de KNVB en KBVB zich op korte termijn officieel kandidaat zouden stellen bij de FIFA voor de organisatie van het WK van 2018 [Volkskrant, 2008]. Op 12 november 2008 richtten zij in Breda de stichting op die de kandidatuur voor de WK-organisatie moest voorbereiden. Dat was volgens Been nodig, aangezien er half 2010 een bidbook klaar zou moeten liggen. Bovendien werd gewezen op de noodzakelijke lobby om de steun te krijgen van andere landen. Maar Been [in: Annema, 2008] wees ook op de benodigde steun binnen de eigen landsgrenzen: "het kan alleen als daar ook een breed draagvlak voor is. Zo'n toernooi moet iets losmaken in de samenleving". De eerste positieve signalen voor dat draagvlak werden een dag eerder afgegeven, nadat in de Tweede Kamer een motie werd aangenomen om extra geld vrij te maken om grote sportevenementen in Nederland te kunnen organiseren [Annema, 2008].

De gecombineerde toewijzing van de toernooien van 2018 en 2022 werd op 20 december 2008 bevestigd door het uitvoerend comité van de FIFA. Alle voetbalbonden zouden in januari 2009 een 'Bid Registration' formulier ontvangen. Geïnteresseerde voetbalbonden werd verzocht op dat formulier aan te geven of zij wilden meedoen in de jacht op de organisatie van het WK 2018, het WK 2022 of voor één van beide toernooien, ongeacht welk toernooi. Toewijzing van de organisatie van de WK's van 2018 en 2022 door het uitvoerend comité van de FIFA zou in december 2010 plaatsvinden [FIFA, 2008b].

6.2 Analyse

Het initiatief voor een WK-organisatie in de Lage Landen komt vanuit de KNVB en KBVB. Voor het besluitvormingsproces op Nederlands gebied is de KNVB dan ook de stuwende kracht achter de opgave om het WK naar Nederland te halen. De KNVB stelt dat niet alleen te kunnen. Voor een serieuze WK-kandidatuur heeft het de steun nodig van de regering, speelsteden en stadioneigenaren. In de hiernavolgende paragrafen wordt duidelijk gemaakt binnen welke arena's die verschillende partijen met elkaar interacteren en wat de uitkomsten zijn van de interactie binnen die arena's.

6.2.1 De “KNVB - Balkenende” arena

De KNVB

Vanuit de KNVB wordt meerdere keren gewezen op het belang van draagvlak voor de kandidatuur. Zo stelt Been duidelijk te willen maken aan Balkenende dat Nederland alleen kans zou maken als de premier “onvoorwaardelijk en onverkort achter onze ambitie gaat staan”. De KNVB probeert alle neuzen dezelfde kant op te krijgen en een beeld te creëren van de WK-organisatie als gewenste uitkomst van het initiatief. Dat duidt op een culturele visie op sturing vanuit de KNVB, hetgeen positief is voor de wil tot samenwerking. Dat lijkt ook goed uit te pakken, getuige de woorden van Been dat hij meer steun voor zijn plannen kreeg dan destijds in de aanloop naar Euro 2000. Er lijkt bovendien een gezamenlijk beeld te zijn gecreëerd van de opgave en de gewenste oplossing. Volgens Been sprak Balkenende zelfs de taal van de KNVB.

De KNVB is aan Nederlandse zijde initiatiefnemer van de WK-kandidatuur, maar stelt weinig te kunnen zonder de steun van Balkenende. In de woorden van Been: “het gewicht van het staatshoofd telt¹⁹”. Been wijst bovendien op de noodzakelijke financiële steun van de regering. De KNVB hanteert daardoor een steunzoekende strategie; zonder de steun van Balkenende en wellicht de regering acht de KNVB een WK-kandidatuur immers kansloos. Daarmee erkent de KNVB de ketenafhankelijkheid ten opzichte van Balkenende als hoofd van de regering. Pas als de premier zijn steun uitspreekt, kan de KNVB als initiatiefnemer verder met het vormgeven van de kandidatuur.

Been sprak al voor zijn gesprek met Balkenende zijn vertrouwen uit in een positieve reactie van Balkenende. Zonder dat ook maar enige handtekening wordt gezet, spreekt minister-president Balkenende inderdaad zijn steun uit voor een kandidatuur. De steun van Balkenende mag niet worden verward met politieke steun, maar is niettemin van dusdanig symbolische waarde dat de KNVB voldoende vertrouwen voelt om verder te werken aan de WK-kandidatuur. De KNVB toont daarmee veel vertrouwen te hebben in Balkenende en zijn kabinet.

Balkenende

Balkenende zelf lijkt vooral een politieke visie op sturing te hanteren. Die politieke visie is in dit stadium met name afkomstig uit de wetenschap dat de FIFA de organisatie van het WK toewijst aan een voetbalbond, niet aan een regering. Daarmee heeft de KNVB de regering iets te bieden. Balkenende stelt immers dat een WK in eigen land zowel economie als maatschappij stimuleert. Om economie en maatschappij te stimuleren, heeft het de KNVB wel nodig. Balkenende wijst op het “oranjegevoel”, hetgeen lijkt te duiden op de aanwezigheid van een culturele visie, maar die woordkeuze lijkt vooral gericht op het verwerven van draagvlak buiten de “KNVB - Balkenende” arena. Het gaat daarbij niet alleen om maatschappelijk draagvlak, maar ook om politiek draagvlak. Balkenende zegt niet voor niets dat zijn steun niet mag worden verward met politieke steun.

Het is Balkenende duidelijk dat zijn steun aan de KNVB van belang is voor de voetbalbond om de plannen te kunnen voortzetten. Balkenende zelf is weer afhankelijk van de inzet van de KNVB om de kandidatuur door te zetten. Op basis van gepercipieerde wederzijdse afhankelijkheid. De premier spreekt lovend over de KNVB en noemt de mogelijke WK-kandidatuur een fantastisch initiatief. Uit die woorden spreekt een groot vertrouwen van de premier in de KNVB.

Samenwerking in de “KNVB - Balkenende” arena

In deze arena kan absoluut worden gesproken van samenwerking in ruime zin. De politieke en culturele visie op sturing als hierboven aangegeven geven richting aan gecoördineerde interactie, evenals de aanwezigheid van gepercipieerde keten- en wederzijdse afhankelijkheden die leiden tot gecoördineerde interactie. De gecoördineerde interactie wordt gefaciliteerd door het vertrouwen dat tussen de partijen bestaat. Het is onduidelijk of in dit stadium sprake is van coalitievorming of echte samenwerking, waardoor geen uitspraak kan worden gedaan of er sprake is van samenwerking in enge zin.

6.2.2 De “KNVB - Burgemeesters” arena

De KNVB

De KNVB spreekt ook met de speelsteden, die worden vertegenwoordigd door de burgemeesters van die steden. De speelsteden beschikken over de voor het WK benodigde stadions, dan wel over de contacten met

¹⁹ Been lijkt Balkenende te beschouwen als het staatshoofd, terwijl koningin Beatrix het ware staatshoofd is.

de eigenaren van de stadions als benodigde hulpbron. Bovendien dienen de speelsteden medewerking te willen verlenen aan het gebruik van die stadions, omdat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid rond de stadions. De KNVB is zich ervan bewust dat de speelsteden iets te bieden hebben dat noodzakelijk is voor de kandidatuur en proberen de colleges van burgemeester en wethouders van die steden te interesseren voor deelname aan de kandidatuur. De nadruk op het bemachtigen van de hulpbronnen van een andere actor, wijst op een politieke visie op sturing.

Evenals het geval in de “KNVB - Balkenende” arena vertoont de voetbalbond een ketenafhankelijkheid ten opzichte van de andere partij(en) binnen de arena. Zonder stadions en lokale inzet voor handhaving van de openbare orde en veiligheid, kan de KNVB niet verder werken aan een kandidaatstelling.

De steden Eindhoven, Rotterdam, Amsterdam, Enschede en Heerenveen spreken - veelal na overleg met de stadiondirecties - uit de hulpbronnen te willen leveren. De steun die zij daarmee uitspreken aan een eventueel bid wordt hooguit in een korte brief bevestigd. Concrete afspraken worden nog niet gemaakt. Dat is logisch, want de FIFA heeft de concrete eisen voor een WK-kandidatuur nog niet kenbaar gemaakt. Voor de KNVB zijn de positieve signalen vanuit de speelsteden voldoende om bekend te maken dat het zich samen met de Belgische voetbalbond kandidaat zal gaan stellen. Dat duidt op vertrouwen van de KNVB in burgemeesters en wethouders van de speelsteden.

De burgemeesters

Evenals de premier in de “KNVB - Balkenende” arena, hanteren de burgemeesters een politieke visie op sturing. De speelsteden hebben de KNVB iets te bieden als bevoegd gezag op het gebied van de lokale openbare orde en veiligheid én met de stadions binnen de gemeentegrenzen. Voor de stadions in die speelsteden bestaan in de meeste gevallen al uitbreidings- of nieuwbouwplannen, waarvoor de financiële dekking nog moet worden gevonden. Het binnenhalen van een WK zou ervoor kunnen zorgen dat financiële middelen vrij komen, waarmee de bouwplannen gefinancierd kunnen worden. In de speelsteden wordt er belang gehecht aan de WK-kandidatuur. De burgemeesters ervaren zodoende veelal wederzijdse afhankelijkheden.

De interactie tussen de KNVB en de burgemeesters die de gemeenten vertegenwoordigen, gaat ook vanuit de burgemeesters gepaard met vertrouwen in de andere partij. De overleggen tussen bestuurders van de voetbalbond, de stadiondirecties, collegeleden en hoge ambtenaren vinden plaats aan tafel waar zij elkaar in de ogen kunnen kijken, maar die overleggen monden niet uit in dikke overeenkomsten. Wel monden ze uit in de steun die wordt uitgesproken door de speelsteden. De face-to-face interactie zonder formele vastlegging wijst op de aanwezigheid van vertrouwen tussen de partijen.

De burgemeester van Eindhoven speelt een aparte rol binnen deze arena. Hij lijkt zich aan de zijde van de burgemeesters op te werpen als de primus inter pares. De gemeente ziet in de huisvesting van het organisatiebureau een mogelijkheid om Eindhoven te promoten. Om het organisatiebureau binnen te halen in Eindhoven, stelt burgemeester Van Gijzel zich actief op in de interactie met de KNVB. De burgemeester ziet dan ook relatief meer wederzijdse afhankelijkheden en geeft veel vertrouwen aan de KNVB. Daar is Harry Been over te spreken en dat sorteert ook effect: “ze zoeken (...) mee naar oplossingen. Daarom zitten we hier”. De KNVB stelt daarom ook de gemeente Eindhoven als volwaardige partner te zien [Gemeente Eindhoven, 2009].

Samenwerking in de “KNVB - Burgemeesters” arena

Ook in deze arena kan worden gesproken van samenwerking in ruime zin. De politieke visie op sturing geeft richting aan gecoördineerde interactie, zoals ook het geval met de gepercipieerde keten- en wederzijdse afhankelijkheden die leiden tot gecoördineerde interactie. De gecoördineerde interactie wordt gefaciliteerd door de vertrouwensbasis tussen de partijen. Het is onduidelijk of in dit stadium sprake is van coalitievorming of echte samenwerking, waardoor ook in deze arena geen uitspraak kan worden gedaan of er sprake is van samenwerking in enge zin.

6.2.3 De lokale arena's

Binnen de “KNVB - Burgemeesters” arena krijgt de KNVB de positieve signalen van de speelsteden die het nodig heeft voor het verder uitwerken van de kandidatuur. In die arena worden de speelsteden veelal vertegenwoordigd door de burgemeester. Hij vertegenwoordigt immers de gemeente. Die steun spreekt de

burgemeester uit namens en na overleg met het college. De burgemeester, dan wel het voltallige college, informeert daarna de gemeenteraad. Het blijft vervolgens vrij rustig binnen de lokale arena's, waarin de colleges, de gemeenteraden en stadioneigenaren actief zijn. Niet verwonderlijk, want er is ook binnen de colleges nog maar weinig bekend over de mogelijke kandidatuur. In deze paragraaf wordt gekeken naar de interactie tussen het college enerzijds en de gemeenteraden, respectievelijk de stadioneigenaren anderzijds. Tussen de gemeenteraden en de stadioneigenaren is geen interactie.

De colleges en de gemeenteraden

De spaarzame raadvragen, zoals die van de SP in Rotterdam, duiden wel op een belangrijke afhankelijkheidsrelatie tussen college en raad. Het college dient op grond van de Gemeentewet de raad immers te informeren wanneer besluitvorming door het college grote financiële consequenties kan hebben voor de gemeente. De SP lijkt van mening te zijn dat de raad wordt gepasseerd, maar dat is niet het geval. Opstelten benadrukt dat plannen als een WK voetbal een rol in de begroting zullen spelen en het aan de gemeenteraad is om die begroting vast te stellen. Dat zou kunnen worden opgevat als een institutionele visie op sturing, ware het niet dat Opstelten de gemeenteraad in een eerder stadium al uit zichzelf had geïnformeerd met de kennis die tot dat moment beschikbaar was. Opstelten benoemt groot draagvlak en brede steun als cruciale factoren en stelt bovendien dat de raad geheel wordt geïnformeerd en betrokken in de besluitvorming wanneer de plannen in een concrete fase terecht komen. De gemeenteraden hebben dat draagvlak als belangrijke hulpbron te bieden. Er is echter geen sprake van ware discours, waardoor geen sprake is van een culturele, maar politieke visie op sturing. Draagvlak en steun vanuit de gemeenteraad wordt als nodig ervaren, maar het is het college dat de directe contacten met de KNVB heeft. Het college is bovendien bevoegd de besluiten te nemen en handelt zodoende vanuit de perceptie dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid.

De enkeling in de gemeenteraad die zich gepasseerd voelt in de besluitvorming door het college, zal onmiskenbaar van mening zijn dat het college een rationele, dan wel een institutionele visie op sturing hanteert, maar dat is niet het algemene beeld binnen de gemeenteraden. Het informeren van de gemeenteraden zal meer worden ervaren als een politieke visie op sturing die kansen geeft voor interactie tussen college en raad. Dat is ook de visie die de kritische raadsleden vragen van de colleges door te hameren op het creëren van draagvlak en betrokkenheid. De weinige respons vanuit de gemeenteraden geeft weinig inzicht in de visie op sturing van de raden zelf. De relatieve stilte vanuit de gemeenteraden kan overigens wel worden beschouwd als een grote blijk van vertrouwen in de handel en wandel van de colleges. Slechts een enkeling vermoedt enige geheimhouding door het college, waaruit een zeker wantrouwen spreekt.

De colleges en de stadioneigenaren

Tussen de colleges en stadioneigenaren is er direct contact na het verzoek van de KNVB. Vaak is die interactie al gaande voordat de KNVB met het verzoek komt. De kleine én grote (ver)bouwplannen voor de stadions komen immers niet uit de lucht vallen. Als die WK-waardige stadions gerealiseerd kunnen worden, kan het WK mogelijk worden binnengehaald en overige doelen als citymarketing en investeringen in infrastructuur door de gemeente worden behaald. Tussen die partijen is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid; de colleges en de stadioneigenaren beschikken over hulpbronnen, waarmee zij elkaars ambities kunnen verwezenlijken. Aan beide zijden wordt er een politieke visie op sturing gehanteerd. De soepele contacten tussen de partijen, waarbij elkaars belangen worden gerespecteerd, duiden op veel vertrouwen tussen die actoren.

Samenwerking in de lokale arena's

Binnen de lokale arena's zijn zodoende alle ingrediënten aanwezig voor samenwerking tussen colleges en de stadioneigenaren. De opgave is nog niet concreet en is daarmee nog geen voer voor stevige discussie.

6.3 Naar de tweede ronde

In de eerste ronde heeft samenwerking plaatsgevonden tussen diverse partijen. In het begin van het proces nog vanuit een enigszins culturele visie op sturing, daarna met name vanuit een politieke visie op sturing. De afhankelijkheidsrelaties zijn eenieder duidelijk. In deze ronde zijn het de keten- en (vooral) wederzijdse afhankelijkheden die zich laten percipiëren. Daarnaast lijkt er een behoorlijk vertrouwen tussen de diverse partijen te bestaan. Met de gecoördineerde interactie ontstaat er enthousiasme en draagvlak bij vrijwel alle partijen over een mogelijk WK in eigen land, stad en stadion. Hoe verloopt dat in de tweede ronde?

7. RONDE 2: ... NAAR EEN CONCREET HOLLANDBELGIUM BID

7.1 Het procesverloop in de tweede ronde

7.1.1 De FIFA trapt af

De officiële start van de competitie om de organisatie van de WK's van 2018 en 2022, ook wel de bidding procedure genoemd, vond plaats op 15 januari 2009 [FIFA, 2009c]. Op die datum verstuurde de FIFA een brief naar de voetbalbonden die in aanmerking konden komen voor de organisatie van deze WK's. Voor het WK van 2018 waren dat 145 bonden, voor 2022 ging het om 198 voetbalbonden. Met de brief werden de bonden uitgenodigd hun interesse kenbaar te maken via het 'Expression of Interest' formulier.

In de brief wordt een aantal globale eisen genoemd die de FIFA stelt aan een organisatie van een WK. Zo zouden circa twaalf stadions nodig zijn met een minimum capaciteit van 40.000 toeschouwers voor de groepswedstrijden en een minimum capaciteit van 80.000 toeschouwers voor de openingswedstrijd en finale. Verder zouden goede faciliteiten voor televisie-uitzendingen en telecommunicatie, transport en accommodaties als een must worden beschouwd. Niet onbelangrijk is ook dat de organiserende voetbalbond verantwoordelijk is voor de organisatie van de Confederations Cup²⁰ in het jaar voorafgaand aan het WK. Dat toernooi geldt als de ultieme test van de infrastructuur binnen het organiserende land.

Voetbalbonden die hun interesse kenbaar maken met het 'Expression of Interest' formulier zouden het meer uitgebreide 'Bid Registration' formulier ontvangen met alle relevante informatie over de bidding procedure. Wel gaf de FIFA in de brief een schematische samenvatting van de bidding procedure (afbeelding 4). Het 'Expression of Interest' formulier moest zodoende uiterlijk 2 februari 2009 door de KNVB en KBVB gezamenlijk worden ingediend bij de FIFA. Andere cruciale data voor de totstandkoming van de kandidatuur waren de deadlines van 16 maart 2009 (het 'Bid Registration' formulier), 11 december 2009 (het 'Bidding Agreement') en 14 mei 2010 (overhandiging van het 'Bidbook' met daarin onder andere de ondertekende 'Hosting Agreement', 'Stadium Agreements' en 'Host City Agreements'). Alleen met het halen van die deadlines konden de KNVB en de KBVB meedingen naar de organisatie van één van de twee toernooien.

Op 3 februari 2009 maakte de FIFA bekend dat binnen de gestelde termijn de ingevulde 'Expression of Interest' formulieren waren ontvangen van de voetbalbonden van - in alfabetische volgorde - Australië, België/Nederland, Engeland, Indonesië, Japan, Mexico, Portugal/Spanje, Qatar, Rusland, de Verenigde Staten en Zuid-Korea. De FIFA benadrukte het belang van een eerlijke competitie tussen de geïnteresseerde bonden: *"The bidding process for the 2018 and 2022 World Cups will be keenly contested and FIFA is eager to ensure that fair play prevails. For that reason, the FIFA Ethics Committee will be involved in the proceedings"*. De geïnteresseerde bonden zouden op 16 februari 2009 de 'Bid Registration' formulieren ontvangen [FIFA, 2009], die zij in maart 2009 konden indienen bij de FIFA. In april 2009 zou de FIFA alle andere documenten versturen, die in mei 2010 ondertekend bij het bidbook

02 February 2009	Deadline to submit the completed Expression of Interest form to FIFA
16 February 2009	FIFA to dispatch the Bid Registration form to the member associations which have returned the completed Expression of Interest form in compliance with the above deadline
16 March 2009	Deadline to submit the completed Bid Registration form (including any ancillary documents requested by FIFA) to FIFA
April 2009	Distribution by FIFA of the Bidding Agreement, the Hosting Agreement and further bid and hosting documents
11 December 2009	Deadline to submit the signed Bidding Agreement to FIFA
14 May 2010	Submission to FIFA of the Bid Book, the signed Hosting Agreement and all other hosting documents (incorporated in the Bid Book as an annexe)
December 2010	Appointment of the host member associations of the 2018 FIFA World Cup™ and the 2022 FIFA World Cup™ by the FIFA Executive Committee

Afbeelding 4: schematische samenvatting van de bidding procedure [FIFA, 2009c]

²⁰ Het toernooi om de Confederations Cup wordt ieder vier jaar gehouden. De regerend kampioenen van de zes continentale voetbalfederaties UEFA, CONMEBOL, CONCACAF, CAF, AFC en OFC strijden tezamen met het gastland en de regerend wereldkampioen om de toernooiwinst.

moesten worden gevoegd. Het ging daarbij onder andere om de 'Government Declaration' met een achttal 'Guarantees' die door de regering moesten worden ondertekend, de 'Host City Agreements' die door de gemeentebesturen ondertekend moesten worden en de 'Stadium Agreements' die van een handtekening moesten worden voorzien door de stadiondirecties.

7.1.2 De geboorte van het HollandBelgium Bid

De gezamenlijke kandidatuur ging vanaf 10 juni 2009 door het leven als het 'HollandBelgium Bid' met het motto 'Together for Great Goals'. Het logo van het HollandBelgium Bid (afbeelding 5) werd kenbaar gemaakt op de website www.thebid.org die op die dag online werd gezet. Op de website kon informatie worden gevonden over mogelijke speelsteden en stadions. Bovendien werd de procedure rond de kandidatuur uitgelegd. De officiële start van de campagne zou officieel echter pas in augustus 2009 plaatsvinden [Volkscrant, 2009].



Afbeelding 5: het logo van het HollandBelgium Bid [The HollandBelgium Bid, 2009c]

In juli 2009 werd de kandidatuur van de KNVB en KBVB volledig omarmd door het Nederlandse kabinet. Gesteld werd dat sport kan worden ingezet als voorbeeld en inspiratiebron voor de samenleving. Al langere tijd werd in dat kader gesproken over het Olympisch Plan 2028 dat moet leiden tot een vitaal Nederland dat zich in 2016 mogelijk kandidaat zou kunnen stellen voor de organisatie van de Olympische Spelen van 2028. Onder de vlag van het Olympisch Plan 2028 besloot het kabinet 4,5 miljoen euro uit te trekken voor de in mei 2010 in te dienen kandidatuur van de Nederlandse en Belgische Voetbalbond [Volkers, 2009].

Op het hoofdkantoor van het HollandBelgium Bid in Eindhoven werd gewerkt aan een strategie die het WK van 2018 naar de Lage Landen moest halen. Die strategie werd op 21 september 2009 gepresenteerd in het Philips Stadion in Eindhoven. Been, op dat moment directeur van het HollandBelgium Bid, sprak over een strategie met heel veel en uitgekiend lobbyen. Na het indienen van het bidbook bij de FIFA zou die lobby zich vooral richten op de 24 leden van het uitvoerend comité, waarvan een afvaardiging naar België en Nederland zou komen voor een inspectiebezoek: *"Het is onze taak ze voor ons te winnen, in een krachtige lobby, een mild stemmende omgeving en door de wereldopinie te beïnvloeden"*. Het HollandBelgium Bid had één stem al binnen. De Belg Michel d'Hooghe, lid van het uitvoerend comité van de FIFA, zegde zijn stem al toe aan de Nederlands-Belgische kandidatuur [Annema, 2009].

Been wees op de eis van de FIFA om in het bidbook alleen al 120 pagina's te wijden aan 'groene' stadions [Annema, 2009]: *"Duurzaamheid, ecologie en innovatie staan hoog in het vaandel bij de wereldvoetbalbond. Maar met de hulp van experts en universiteiten komen we daar wel uit"*. Been sprak de verwachting uit dat in het uiteindelijke bidbook twaalf of dertien stadions aangeprezen kunnen worden, waaronder twee in Rotterdam en twee in Amsterdam. Het comité had die stadions aangewezen die al uitbreidings- of nieuwbouwplannen hadden. Op die manier moest zoveel mogelijk worden voorkomen dat er stadioncapaciteit zou worden gebouwd die na het WK volstrekt onrendabel zou zijn [Huijts, 2009].

7.1.3 Werken aan financieel en maatschappelijk draagvlak

Voor de gehele campagne stelde Been een begroting te hebben van 12 tot 13 miljoen euro, waarvan een bedrag van 4,5 miljoen al was toegezegd door de Nederlandse regering. Daarnaast hadden vijf grote sponsors zich aan de plannen verbonden en zouden tal van prominenten optreden als ambassadeur van de kandidatuur

[Annema, 2009]. Daarmee moest draagvlak voor de kandidatuur worden gecreëerd; zowel financieel als maatschappelijk.

Harry Been sprak ook met Johan Cruyff over zijn mogelijke betrokkenheid bij de kandidatuur. Cruyff betuigde volgens de KNVB [2009] al in augustus 2009 zijn sympathie ten aanzien van de WK-kandidatuur. Been [in: KNVB, 2009] liet daarop weten: *“Welke rol Cruyff precies gaat spelen gaan we nog met hem bespreken. Het is voor de voetballiefhebbers in België en Nederland geweldig goed nieuws dat hij positief staat tegenover onze gezamenlijke kandidatuur. Johan Cruyff heeft zo'n grote naam in het internationale voetbal dat zijn betrokkenheid van onschatbare waarde is”*. Tijdens de presentatie in het Philips Stadion was Johan Cruyff echter niet fysiek aanwezig. Zijn inbreng beperkte zich tot een videoboodschap, waarin hij liet weten: *“Ik weet wat voor impact een wereldkampioenschap kan hebben. Op het veld, maar ook daarbuiten. Sport is gezondheid, sport is buiten spelen. Bovendien zorgt zo'n bid ervoor dat je meteen thuis de boel op orde hebt. Je hebt er wel iedereen, maar dan ook iedereen voor nodig. De dag dat wij dingen samen doen, zijn we heel sterk. Alleen kun je niets, je moet het met z'n allen doen”* [KNVB, 2009b].

Blijkbaar was Cruyff niet overtuigd van de aanwezigheid van die vereiste samenwerking. Eén week na zijn videoboodschap liet Cruyff [2009] weten vooralsnog af te zien van een rol als ambassadeur: *“Ik word pas ambassadeur als ik het gevoel krijg dat de kandidatuur breed gedragen wordt. Dat iedereen er de schouders onder zet. Dat gevoel heb ik nog niet, dus wil ik best advies geven, maar ze niet officieel vertegenwoordigen”*. De KNVB [in: Annema, 2009b] reageerde door te stellen blij te zijn met de betrokkenheid van Cruyff en zijn gevoel te delen dat een kandidatuur breed gedragen moet worden. KNVB-voorzitter Michael van Praag²¹ [in: Annema en Vissers, 2009] benadrukte: *“wat zou het mooi zijn als Nederland massaal achter de kandidatuur voor het WK voetbal van 2018 gaat staan”*.

In februari 2010 werd Ruud Gullit benoemd tot 'president' van het HollandBelgium Bid. Als president moest Gullit leiding gaan geven aan de campagne en zou hij nadrukkelijk betrokken worden bij de strategie van de kandidatuur. Gullit zou volgens Been van grote betekenis voor de kandidatuur kunnen zijn met zijn grote naamsbekendheid [KNVB, 2010]. Met de benoeming van Gullit als president én bekende voetbalnamen als Van Basten, Seedorf, Bergkamp, de broers Koeman, Van der Sar en Van Nistelrooij als ambassadeur, werd Cruyff alsnog over de streep getrokken om zich als ambassadeur aan het HollandBelgium Bid te verbinden [Vissers, 2010].

De steun van de bekende (oud-)voetballers was nog niet voldoende om Guus Hiddink, een andere grote Nederlandse naam in het mondiale voetbal, te overtuigen om zich als ambassadeur bij dat gezelschap te voegen. Van den Wall Bake [in: Misset, 2010] stelt dat Hiddink als bondscoach van Turkije had gezien hoe de regering zich hard maakte voor de organisatie van het EK in 2016, waarbij alle ministers roepen dat het binnenhalen van het EK een zegen is: *“Hiddink ging twijfelen, toen hij het vergeleek met de knullige wijze waarop onze regering met het WK-bid omgaat (...) een weifelend groen licht is onvoldoende. Zonder steun van de regering zijn we kansloos”*.



Afbeelding 6: Gullit als uithangbord van de WK-kandidatuur [Voetbal.nl, 2010]

7.1.4 De val van het kabinet Balkenende IV

Het kabinet Balkenende IV, bestaande uit het CDA van premier Balkenende, de PvdA²² en de Christenunie, viel op 20 februari 2010²³ [NRC Handelsblad, 2010]. Na het ontslag van de ministers en Staatssecretarissen van de

²¹ Michael van Praag werd op 27 augustus 2008 gekozen tot nieuwe bondsvoorzitter na het overlijden van Mathieu Sprengers in april 2008 [Elsevier, 2009].

²² PvdA: Partij van de Arbeid

PvdA op 23 februari 2010, bleven het CDA en de Christenunie aan als demissionair kabinet. Op die datum werd ook bekend dat de Tweede Kamerverkiezingen op 9 juni 2010 zouden plaatsvinden [NRC Handelsblad, 2010b].

Het besluit om in te stemmen met de door de FIFA gewenste 'Government Declaration' diende zodoende te worden genomen door een demissionair kabinet. Die besluitvorming werd kritisch bekeken. In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen was de WK-kandidatuur immers weer een onderwerp van discussie. Kritiek op de besluitvorming had vooral betrekking op de onzekerheid over de kosten en baten van een mogelijk WK in eigen land. De kosten van een mogelijke WK-organisatie kregen extra aandacht, omdat er stevige bezuinigingen doorgevoerd moesten worden als gevolg van de economische recessie.

Dat een mogelijke WK-organisatie weer onderwerp van discussie was, bleek al in de week van de val van het kabinet. De zojuist afgetreden vice-premier Wouter Bos plaatste in een interview met het tijdschrift Sportweek [in: Van Driel, 2010] kritische kanttekeningen bij de poging om het WK van 2018 te mogen organiseren. Die kanttekeningen hadden met name betrekking op de financiën: *"Er zijn te veel voorbeelden van landen die heel veel geld in het organiseren van een groot toernooi staken en na afloop met lege stadions en schulden achterbleven. We moeten dus wel een beetje nuchter sommetjes blijven maken met zijn allen. Als je mazzel hebt, trek je door een WK voetbal een jaar lang meer toerisme dan anders. Daarna zakt het alweer in (...) het WK moet geen roze of oranje wolk worden. Als Nederlandse steden jaren erna met financiële problemen zitten, is het dat natuurlijk niet waard"*. Bos stelde bovendien dat het nieuwe kabinet nog moet beslissen over de bijdrage van 4,5 miljoen aan de organisatie van het HollandBelgium Bid [Van Driel, 2010]. Dat is opmerkelijk, aangezien dat besluit een half jaar eerder al was genomen door het kabinet. Bovendien was de kandidatuur al in volle werking gesteld door die toezegging van het kabinet. Het maakte wel duidelijk dat er voor het HollandBelgium Bid nog volop werk aan de winkel was om volledige politieke steun te verkrijgen voor de kandidatuur.

Over de financiën bestond sowieso de nodige onduidelijkheid. Volgens van Driel [2010b] zou de organisatie voor Nederland alleen al een miljard euro kosten. Daarnaast zou voor de bouw en uitbreiding van de stadions tussen de 800 en 900 miljoen euro benodigd zijn.

7.1.5 Financiële onzekerheid voor de speelsteden

Waar op nationaal overheidsniveau de 'Government Declaration' onderwerp van besluitvorming zou worden, daar speelt eerder al op lokaal niveau de besluitvorming over de 'City Host Agreements' een prominente rol. Die besluitvorming valt min of meer samen met de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010.

Op 9 november 2009 presenteren de vijf speelsteden zich als kandidaat voor het WK voetbal tijdens een bijeenkomst in Eindhoven. Op die bijeenkomst uitten de betrokken burgemeesters de wens om van gedachten te wisselen met de staatssecretarissen van VWS en EZ over de gevolgen die de kandidaatstelling met zich meebrengt. Uit de ambtelijke nota van 22 december 2009 vanuit het Ministerie van VWS aan de staatssecretaris ter voorbereiding van dat overleg, blijkt dat de burgemeesters een notitie hebben laten opstellen, waarin zij de benodigde investeringsvolumes benoemen voor de benodigde capaciteit van de stadions. Dat overleg vindt plaats op 7 januari 2010, waarbij de staatssecretaris tevoren spreekt van een informeel overleg om te voorkomen dat de burgemeesters verwachten dat zij met beloften van de bewindslieden naar huis gaan [Huijts, 2009]. In het overleg geven de speelsteden aan dat de autonome ontwikkeling van de stadions opgevangen zou moeten worden door de lokale besturen, maar dat voor de extra uitbreidingen ten behoeve van het WK een beroep zou moeten worden gedaan op derden, waaronder de Rijksoverheid. In het verslag van dat overleg wordt duidelijk dat het kabinet zich op 26 februari 2010 buigt over de garanties van de Rijksoverheid [VWS, 2010]. Van de speelsteden wordt eenzelfde tijdsplanning verwacht voor de Host City Agreements, omdat zij van de KNVB een deadline hebben gekregen. De KNVB zou het bidbook op 1 april 2010 bij de drukker willen hebben.

Op 16 maart 2010 stuurt Ahmed Aboutaleb, burgemeester van Rotterdam, mede namens de burgemeesters van de andere speelsteden een brief aan minister Klink. Aboutaleb verwijst naar het overleg van 7 januari dat

²³ De coalitiepartijen konden het niet eens worden over een besluit om de militaire missie in Uruzgan te beëindigen. Bewindslieden van het CDA en de ChristenUnie wilden niet voldoen aan de eis van vice-premier Bos om uiterlijk 19 februari 2010 te besluiten het verzoek van de NAVO voor een verlengd verblijf in de Afghaanse provincie te blijven af te wijzen [NRC Handelsblad, 2010b].

jaar, waarin de staatssecretarissen hebben aangegeven dat ten aanzien van de stadionaanpassingen en –bouw op financiële medewerking vanuit de Rijksoverheid zou mogen worden gerekend. Hij spreekt zijn verbazing uit vanuit het ministerie van VWS te hebben vernomen dat geen toezegging zal worden gedaan door de Rijksoverheid over financiële bijdragen aan de speelsteden tot het moment dat de FIFA het WK zou toewijzen aan Nederland en België. Dat standpunt zou de besluitvorming in de colleges en gemeenteraden onder onverantwoorde druk zetten. De burgemeester stelt dat sommige speelsteden zullen afzien van ondertekening van de Host City Agreements, zolang er geen toezeggingen worden gedaan door de Rijksoverheid: *“uitstel van toezeggingen tot na het FIFA-besluit in december a.s. betekent zonder meer een aantasting van de geloofwaardigheid en de status van het HollandBelgium Bid”*.

In een telefonisch overleg tussen demissionair minister Klink en de Eindhovense burgemeester Van Gijzel wordt besloten tot een overleg op 7 april 2010, waarbij ook minister Hirsch Ballin en een delegatie van de KNVB zal aanschuiven [Huijts, 2010b]. Ter voorbereiding op dat overleg schrijft Van Gijzel op 2 april 2010 een brief aan de beide ministers. Daarin stelt hij dat de bijeenkomst cruciaal is voor de verdere voortzetting van de kandidatuur. Van Gijzel vraagt een *“stevig financieel signaal vanuit de Nederlandse Rijksoverheid om serieus het bidproces te kunnen afronden (...) als gemeenten kunnen we dit risico niet (alleen) dragen en verantwoorden richting onze Gemeenteraden”*. Van Gijzel noemt een verwacht investeringsvolume van circa 880 miljoen euro. Interessant is daarbij te noemen dat de uitbreiding van het Olympisch stadion niet in die berekening is opgenomen. Dat stadion wordt weliswaar opgenomen in het Bidbook, maar wordt na toekenning van het evenement zeer waarschijnlijk teruggetrokken.

Intussen laten ook de stadiondirecties van zich horen. Ondanks de aangekondigde bezuinigingen werd van de Rijksoverheid een flinke bijdrage verwacht in de bouw- en uitbreidingskosten van de stadions. Hans den Oudendam, als directeur van Rotterdam Topsport namens de gemeente Rotterdam betrokken bij de kandidatuur, noemde het WK voetbal *“geen feestje van vijf speelsteden. Het is een nationaal evenement”*. Directeur Henk Markerink van de Amsterdam Arena was iets directer en wees op de morele verplichting van de Rijksoverheid: *“Wie A zegt, moet ook B zeggen. Het is niet helemaal een blanco cheque, maar wel een cheque met een heel groot bedrag erop”*.

Op 20 april stuurt Klink een brief aan Van Gijzel, waarin hij refereert aan het overleg van 7 april 2010. Klink is evenals Van Gijzel van mening dat het WK van nationaal belang is en dat het past binnen de Olympische ambities van Nederland. Klink zegt bereid te zijn opnieuw met de burgemeesters in overleg te treden om tot een voor beide partijen acceptabele oplossing van het financieringsvraagstuk te komen, indien het WK wordt toegewezen aan Nederland en België. Die toezegging blijkt voldoende. De verschillende colleges gaan direct over tot het tekenen van de Host City Agreements, zij het later dan gehoopt door de KNVB. Van Gijzel schrijft op 10 mei 2010 aan minister Klink dat met zijn toezegging ter zake het financieringsvraagstuk rond de WK-voetbalstadions een belangrijke stap is gezet in de WK-kandidatuur: *“mede namens de overige speelsteden hartelijk dank voor het constructieve overleg van 7 april jl. dat daartoe geleid heeft en de snelle verdere besluitvorming in het Kabinet en de Tweede Kamer”*.

Vanuit de speelsteden werden behalve de Host City Agreements ook de verplichte Stadium Agreements aangeleverd. In het bidbook kon zodoende de toezegging worden gedaan dat de overheid en speelsteden verantwoordelijkheid nemen voor de organisatie van het WK. Het bidbook bevat geen financiële paragraaf [Van Driel, 2010b].

7.1.6 Steun van het demissionair kabinet

Met de toezegging aan de speelsteden kon demissionair minister Ab Klink op 20 april 2010 de Tweede Kamer schriftelijk informeren over de kabinetssteun aan het Bid [Klink, 2010b]. Eind april 2010 wist het HollandBelgium Bid zich zodoende eindelijk verzekerd van de benodigde politieke steun van de overheid. De steun werd bevestigd door het ondertekenen van de ‘Government Declaration’ en garanties die door de FIFA aan de Rijksoverheid en de speelsteden werden gevraagd. De FIFA heeft voor de verklaring en garanties sjablonen opgesteld, maar vanwege strijdigheid met bestaand beleid en/of met wet- en regelgeving, dienden de stukken te worden aangepast. De aangepaste stukken zoals die aan de FIFA zouden worden overhandigd, werden door Klink als bijlagen aan de brief gehecht.

Klink informeerde de Tweede Kamer daarnaast over het verzoek van de gemeentebesturen van de speelsteden om een bijdrage in de investeringen in de stadions om deze 'WK-klaar' te maken. Klink meldt dat aan de speelsteden is toegezegd dat een gezamenlijke oplossing zal worden gezocht, indien het WK wordt toegewezen. Bij de brief voegde Klink ter kennisneming een kopie van de maatschappelijke kosten-baten analyse. Deze analyse was van de hand van de Stichting Economisch Onderzoek en vervaardigd in opdracht van de minister van EZ.

De Tweede Kamer wenste echter meer informatie te ontvangen over de kosten die met de organisatie van een WK voetbal zijn gemoeid [Huijts, 2010]. Daarop informeerde Klink [2010] de Tweede Kamer over de kosten die zouden kunnen samenhangen met een eventuele organisatie van het WK voetbal. Klink zegt overleg te hebben gevoerd met de burgemeesters van de beoogde speelsteden. Die burgemeesters moeten de Host City Agreements van de FIFA ondertekenen, waarmee zij bevestigen dat zij aan de FIFA-voorwaarden zullen voldoen. Daaronder mede begrepen de stadions met de vereiste capaciteit. Om dat te bereiken dient een aantal stadions te worden uitgebreid, terwijl Rotterdam zelfs een nieuw stadion zal bouwen. In een aantal gevallen is er ook zonder mogelijk WK sprake van uitbreidingsplannen, waardoor de kosten voor de uitbreiding deels al worden gedekt in bestaande plannen. Het kabinet zou bereid zijn om een nader te bepalen bijdrage te leveren in het onrendabele deel van de uitbreidingsplannen voor het WK, alhoewel die kosten primair voor rekening zijn van de gemeente zelf. Die onrendabele kosten werden door Klink geschat op € 472,5 miljoen voor alle stadions samen (afbeelding 7).

Stadion	Huidige capaciteit	Autonome groei (ook zonder WK)	Uitbreiding ten behoeve van WK	Kosten WK gerelateerde uitbreiding. Rekening gemeente (x 1 mln)
Amsterdam Arena Amsterdam ¹	51 500	3 500	10 000	€ 80
Ol. Stadion Rotterdam	22 000		23 000	€ 22,5
Nieuwbouw Eindhoven	0	60 000	25 000	€ 200
PSV stadion Heerenveen	35 000	0	10 000	€ 60
Abe Lenstra Stadion Enschede	26 000	6 000	13.000	€ 40
Grolsch Veste	23 500	0	22 500	€ 70

Afbeelding 7: Overzicht WK gerelateerde uitbreiding van stadions en bijbehorende onrendabele kosten. ¹ over het opnemen van het Olympisch Stadion in het bidbook moest nog een besluit worden genomen. [Klink, 2010]

Voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid werd rekening gehouden met een budget van ongeveer 200 miljoen euro. De fiscale vrijstelling of compensatie voor een aantal belastingen, waaronder de BTW op toegangskarten, zou kunnen oplopen tot maximaal € 300 miljoen euro. Tegenover die kosten zouden echter ook inkomsten staan. Afgaand op het WK dat Duitsland in 2006 organiseerde, schatte Klink in dat het evenement zo'n 1,2 miljard euro kan opleveren. Bedacht moet worden dat dat bedrag dan wel gedeeld moet worden met mede-organisator België.

Bij afwezigheid van minister Ab Klink, voerde de vaste commissie voor VWS op 22 april 2010 overleg met minister Ernst Hirsch Ballin van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de twee brieven van Klink [Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010]. In het overleg werd met name gesproken over de onzekerheden rond de kosten rond de organisatie van het WK voetbal. Namens de SP-fractie sprak kamerlid Renske Leijten: "Nu is de SP allesbehalve enthousiast over hoe het is gegaan. De Kamer staat nogal buitenspel. Een beslissing van het kabinet, een lullig briefje naar de Kamer zonder cijfers, en als we de cijfers krijgen dan blijkt dat het over bijna een miljard euro aan investeringen gaat. Wat vindt de minister er nu van hoe dit met de Kamer is gedaan?" Groen Links kamerlid Tofik Dibi sloot zich aan bij de woorden van Leijten: "ik ga geen rode kaart uitdelen maar wel een gele kaart, want de Kamer moet goed geïnformeerd worden en er moet een goede financiële onderbouwing zijn (...) als dat allemaal goed in orde is en wij er allemaal inzicht in hebben, dan wil ik mijn volledige steun uitspreken, maar die steun kan ik namens mijn fractie nog niet uitspreken aangezien een en ander nog onvoldoende onderbouwd is".

Opmerkelijk is wel dat Dibi zich vrij kritisch toont, terwijl hij met partijgenote Sap in februari 2009 nog vragen stelde aan Balkenende, waaruit veel steun voor de kandidatuur spreekt. Dibi en Sap wijzen zelf op de benodigde politieke steun voor de kandidatuur, omdat de economische en maatschappelijke effecten niet

onderschat zouden moeten worden. De vraag werd zelfs gesteld of de premier ook niet kon wachten “*op het Oranjegevoel dat los zal breken, wanneer Nederland niet alleen de organisatie van het WK binnensleept, maar ook de wereldtitel*” [Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2009].

Hirsch Ballin reageerde door te stellen dat al lange tijd bekend is dat er aan een WK in Nederland en België wordt gedacht: “*het onderwerp is aan de orde geweest in de Beneluxparlementaire raad op 15 en 16 juni 2007 en op 22 februari van dit jaar in de parlementaire vergadering van de Beneluxraad en daar bleek zowel van de kant van de Belgische als van de kant van de Nederlandse parlementariërs brede steun te zijn, zelfs enthousiasme voor de gedachte dat in het jaar waarin de Benelux 70 jaar bestaat, België en Nederland deze taak op zich zouden nemen. Wat betreft het oogmerk van het hiervoor beschikbaar willen zijn en het willen organiseren van dit evenement, blijkt ook uit eerdere contacten met leden van uw Kamer, niet alleen in het kader van de Beneluxraad maar zeker ook in de contacten met de speelsteden en de KNVB, dat er in Nederland een breed enthousiasme is om dit zo mogelijk ter hand te nemen*”. Hirsch Ballin deed namens Klink wel de toezegging dat de Tweede Kamer op de hoogte zou worden gesteld, zodra nieuwe stappen kunnen worden gezet en nieuwe gegevens beschikbaar komen.

Namens de VVD liet kamerlid Halbe Zijlstra weten de poging om het WK voetbal naar Nederland te halen als positief te beschouwen. Zijlstra wees op de brede politieke steun om de Olympische Spelen in 2028 naar Nederland te willen halen: “*daarin hoort eigenlijk dat je een dermate groot evenement als het WK voetbal organiseert, want anders worden je kansen op het mogen organiseren van de Olympische Spelen in 2028 er niet groter op*”.

Namens de CDA-fractie stelde Joop Atsma vooral benieuwd te zijn in hoeverre de verschillende speelsteden heldere en scherpe toezeggingen hebben gedaan: “*die komen natuurlijk voor een belangrijk deel ook aan de lat te staan als het gaat om investeringen in hun stadions*”. In het debat naar aanleiding van het algemeen overleg liet Hirsch Ballin weten dat hij en Klink in goed overleg zijn met vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten én de KNVB die hun verantwoordelijkheden onderkennen en hun aandeel in de kosten zullen nemen. Bovendien benadrukte hij nog eens dat het kabinet alle bereidheid heeft om de Kamer te informeren over de ontwikkelingen in de verdere besluitvorming [Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010b].

Overigens was een overgrote meerderheid nog altijd vóór de kandidatuur. Zo ook de PvdA van Wouter Bos. Partijgenoot van Bos en Tweede Kamerlid Hans Spekman stelde: “*Het WK 2018 moet naar Nederland gehaald worden. De uitstraling van het WK voor de sport is enorm positief. Door het WK stimuleren we jongeren om meer aan sport te doen*” [PvdA, 2010]. Slechts de Christenunie weigerde steun aan de kandidatuur. Dat is opvallend te noemen, aangezien die partij deel uitmaakte van het demissionair kabinet dat uiteindelijk besloot om de verklaring af te geven [nu.nl, 2010].

7.1.7 Overhandiging van het HollandBelgium Bid aan de FIFA

Op 14 mei 2010 werden de bidbooks van negen van de oorspronkelijke elf kandidaten officieel overhandigd aan de FIFA op het FIFA-kantoor in Zürich. Indonesië en Mexico waren in dit stadium al afgehaakt [FIFA, 2010]. Bij de overhandiging van het bidbook van Nederland en België, genaamd Together for Great Goals, waren namens de KNVB en KBVB onder meer Johan Crujff, Ruud Gullit en Harry Been aanwezig (afbeelding 8).

De veelbesproken ‘Government Declaration’ met garanties en ‘Host City Agreements’ waren als bijlagen aan het Bidbook toegevoegd. Deze documenten waren voor de FIFA van groot belang als bewijs van volledige steun van de overheden in de kandidatuur. Blatter [in: FIFA, 2010b] zei bij de ontvangst van de bidbooks daarover: “*I'm happy to note that every bid has the full backing of its respective government. It is crucial to have these guarantees in place beforehand*”. Een delegatie van de FIFA zou van juli tot en met september 2010 een bezoek brengen aan alle negen kandidaten. Tijdens dat bezoek zouden speelsteden en andere locaties als genoemd in het Bidbook worden geïnspecteerd. Het bezoek aan België en Nederland stond gepland voor 9 tot en met 12 augustus 2010 [FIFA, 2010].



Afbeelding 8: Van Himst, De Keersmaecker, Crujff, Van Praag, Gullit en Been in Zürich voor de overhandiging van het bidboek [Copenhagenize.com, 2010]

7.2 Analyse

In de tweede ronde verandert er het één en ander rond de samenwerking tussen de betrokken partijen. Nu alle partijen binnen het netwerk enthousiast worden over een kandidatuur, zijn zij van elkaar afhankelijk om tot een competitief bid te komen. Nadat de KNVB de interesse voor een WK-organisatie eerder al informeel bekend heeft gemaakt bij de FIFA, dient dat in deze ronde formeel te geschieden. De voetbalbond heeft zich daarbij te houden aan een aantal deadlines die door de FIFA worden gesteld. Om die deadlines te halen wordt er behoorlijk aangestuurd op tijdige ondertekening van de documenten om aan de voorwaarden van de 'bidding procedure' te kunnen voldoen.

7.2.1 De "HollandBelgium Bid - overheden" arena

Waar in de eerste ronde nog sprake was van een "KNVB – Balkenende" arena en een "KNVB – Burgemeesters" arena, daar kan in de tweede arena beter gesproken worden van een "HollandBelgium Bid – overheden" arena. Deze nieuwe arena is de natuurlijke opvolger van de eerstgenoemde arena's, zij het dat in de eerste ronde met name Balkenende en de Burgemeesters op de voorgrond treden en in de tweede ronde vooral de regering (onder leiding van Balkenende) en de colleges (onder leiding van de burgemeesters) zelf aan zet zijn. Dat is ook logisch, want in de tweede ronde moeten concrete besluiten worden genomen. Het uitspreken van steun is niet meer voldoende, de steun moet worden vertaald in 'zwart-op-wit' verklaringen, overeenkomsten en garanties. Dat is een bevoegdheid van de regering en de colleges. De KNVB draagt zijn bevoegdheden over aan het HollandBelgium Bid, zijnde het organisatiebureau dat eindverantwoordelijk is voor de totstandkoming van de kandidatuur. Zonder bidbook van het HollandBelgium Bid met de verplichte bijdragen van de regering en colleges, is een kandidatuur onmogelijk. Er is zodoende duidelijk sprake van wederzijdse afhankelijkheid.

Het HollandBelgium Bid en de overheden

Omdat het voor alledrie de partijen van belang is dat er draagvlak bestaat voor de WK-kandidatuur komen zij zo nu en dan samen voor overleg over de communicatie. Ondanks de wederzijdse afhankelijkheid tussen de drie partijen lijkt er geen sprake van een gelijke mate van interactie tussen de drie partijen. Met de deadlines van de FIFA is duidelijk welke input van welke partij wordt verwacht en daar zijn die partijen zelf verantwoordelijk voor. De samenwerking wordt zodoende gestructureerd door de procedures van de FIFA, hetgeen wijst op een institutionele visie op sturing. Het HollandBelgium Bid bemoeit zich zo min mogelijk met de manier waarop de partijen hun input kunnen leveren. Het HollandBelgium Bid geeft daarmee het vertrouwen aan de betreffende overheden om de eigen zaakjes te regelen. De speelsteden en de regering zitten zelf ook niet te wachten op intensieve bemoeienis van het HollandBelgium Bid met de politieke besluitvorming. In de eerste ronde zijn de neuzen klaarblijkelijk voldoende in dezelfde richting gekregen en is er voldoende vertrouwen in de goede intenties van de partijen gecreëerd, waardoor samenwerking met veel formeel overleg over rationale elementen als stadions, infrastructuur, accommodatie, financiën, organisatie en economische effecten niet noodzakelijk wordt geacht.

Het HollandBelgium Bid en de lokale overheden

Het HollandBelgium Bid focust zich echter niet alleen op de rationele elementen, maar ook op de emotionele elementen als het enthousiasme van de bevolking, politiek en bedrijfsleven; de sfeer en betekenis van het toernooi en de maatschappelijke bijdrage. Het HollandBelgium Bid hanteert dan ook een nadrukkelijke communicatiestrategie, waarbij het organisatiebureau zelf de focus legt op het lobbytraject met internationale scope en de speelsteden zouden moeten inspelen op de emoties op lokaal niveau. Het HollandBelgium stelt dat juist in die steden iedereen er achter moet gaan staan: “*in de steden gaat het gebeuren, vandaar dat ondersteuning van stadsbestuur en de bevolking belangrijk is bij het creëren van enthousiasme en support voor The HollandBelgium Bid*” [HollandBelgium Bid, 2009]. Het HollandBelgium Bid en de lokale overheden vertonen daarmee wederzijdse afhankelijkheden en lijken een politieke visie op sturing te hanteren. Samen proberen zij het belang van een WK-kandidatuur onder de aandacht te brengen bij de bevolking. Er is voldoende vertrouwen dat iedere partij daarbij voor de eigen input zorgt, waardoor er tussen het HollandBelgium Bid en de lokale overheden zelf in eerste instantie weinig contact is. Dat verandert wanneer hier en daar op lokaal niveau wordt gewezen op de gebrekkige communicatie tussen het Bid en de speelsteden, waarna er de nodige overleggen plaatsvinden. De toename van die contactmomenten doet het onderlinge vertrouwen goed.

7.2.2 De “regering – burgemeesters” arena

De meest in het oog springende interactie in de tweede ronde vindt plaats in de “regering - burgemeesters” arena. De burgemeesters vertegenwoordigen de colleges van de speelsteden. Die colleges en de regering zijn van elkaar afhankelijk. Met name op financieel gebied.

De burgemeesters

De burgemeesters zien wel iets in een deelname van hun steden aan de WK-kandidatuur, maar voorzien ook grote financiële consequenties als gevolg van de uitbreidingen en nieuwbouwplannen voor de stadions. Daarover moet eerst duidelijkheid bestaan. De burgemeesters vertonen in de interactie met elkaar duidelijk een politieke visie op sturing. Zij zoeken de samenwerking met elkaar om hun standpunten en percepties naar voren te brengen. Samen zijn zij afhankelijk van de financiële toezegging van de regering, hetgeen zich laat omschrijven als een gemeenschappelijke afhankelijkheid. De burgemeesters vertonen dan ook coalitievorming in deze arena, bedoeld om de belangen goed naar voren te brengen bij de regering. De coalitie laat zich dan weer vertegenwoordigen door Aboutaleb, dan weer door Van Gijssel. De burgemeesters dienen daarmee niet alleen het eigen belang, maar respecteren ook de belangen van de andere burgemeesters. Simpelweg omdat zij daar zelf bij gebaat zijn. Dat duidt op onderling vertrouwen tussen de burgemeesters.

De burgemeesters en de regering

De coalitie van burgemeesters wil toezeggingen van Klink over financiële medewerking van de Rijksoverheid. Uit de berichtgeving vanuit het ministerie van VWS blijkt dat pas na mogelijke toewijzing van het WK wordt gesproken over de financiën. Daaruit spreekt voor de burgemeesters-coalitie onvoldoende vertrouwen in een goede samenwerking. De burgemeesters wijzen op de wederzijdse afhankelijkheden en als machtige coalitie vragen zij de regering om concrete toezeggingen over financiële ondersteuning van de Rijksoverheid. De coalitie lijkt zodoende een politieke visie op sturing te gebruiken. De wederzijdse afhankelijkheid wordt door de bewindslieden van Balkenende IV erkend. In de gesprekken die volgen lijken de bewindslieden vooral aan te sturen op discours voor gemeenschappelijke beeldvorming. Er wordt dan ook gesproken van een informeel overleg, waarin de coalitie van burgemeesters hun standpunten en percepties kunnen uiten. Dat zou kunnen worden beschouwd als een culturele visie op sturing, ware het niet dat de uitkomst van het gesprek voor de bewindslieden tevoren al vaststaat. Uit de interne notitie van de hoge ambtenaar van VWS blijkt al vóór het eerste overleg duidelijk te zijn dat de gesprekken niet zullen leiden tot enige inhoudelijke toezegging. Van echte discours is zodoende geen sprake; het gesprek met de burgemeesters is vooral bedoeld om steun te krijgen voor een al gekozen oplossing. Het gaat zodoende om een politieke visie op sturing. Na afloop van de diverse gesprekken, heeft de coalitie van burgemeesters dan ook nog altijd niet de inhoudelijke toezegging die het aanvankelijk eiste, maar zij dankt Klink wel voor het constructieve overleg. Blijkbaar voelt de coalitie van burgemeesters zich voldoende gehoord en geeft dat voldoende vertrouwen om de Host City Agreements te ondertekenen.

7.2.3 De arena van de nationale politiek

Het HollandBelgium Bid was met name na de val van het kabinet onderwerp van discussie binnen de nationale politiek. Het demissionaire kabinet had nog maar net zijn steun aan de WK-kandidatuur bekrachtigd met een handtekening onder de nodige FIFA-documenten, toen er discussie ontstond rond de onzekere kosten van een WK-organisatie. Enkele fracties binnen de Tweede Kamer spraken hun ongenoegen uit over het gebrek aan informatie op weg naar de besluitvorming door de regering. De kamer zou buitenspel zijn gezet. De regering zou volgens die fracties de samenwerking vermijden, hetgeen overkomt als een rationele visie op sturing. Dat kan echter beter worden opgevat als een politieke visie op sturing, omdat de Tweede Kamer wel wordt geïnformeerd, maar de regering zijn macht gebruikt om de besluitvorming eenzijdig te sturen.

Voor de steun van een politieke meerderheid was de regering echter niet afhankelijk van die kritische fracties. Het merendeel bleef onverminderd enthousiast over een WK-kandidatuur en toonde vertrouwen in de regering voor een goede afloop van de besluitvorming. Dat werkt een institutionele visie op sturing in de hand richting die kritische partijen. Niettemin kwam de regering met de toezegging de Kamer te informeren over de ontwikkelingen in de verdere besluitvorming. Dat lijkt vooral te zijn bedoeld om de politieke steun voor de kandidatuur te behouden. De roep om politieke steun kwam zowel vanuit de regering als vanuit de oppositie. De regering en de oppositie waren wederzijds afhankelijk, omdat zij elkaar nodig hadden voor die breed gedragen politieke steun. Zij hanteren dan ook met name een politieke visie op sturing en spreken het vertrouwen in elkaar uit.

7.2.4 De lokale arena's

Op lokaal niveau blijft het betrekkelijk rustig. Dat lijkt met name te komen doordat de gemeenteraden betrekkelijk laat worden geïnformeerd over de besluitvorming van de colleges. Als de gemeenteraden worden geïnformeerd, dan gebeurt dat vrijwel altijd op basis van artikel 169 van de Gemeentewet, hetgeen een informatieplicht is voor het college ten aanzien van de gemeenteraad. De informatie die wordt verstrekt kan veelal pas worden besproken na het zomerreces, wanneer de ondertekende overeenkomsten al lang en breed bij de FIFA zijn ingediend. In Amsterdam stemt de gemeenteraad op 25 juni 2008 en 30 september 2009 bijvoorbeeld wel in met onderzoeken naar uitbreiding van de Amsterdam ArenA en het Olympisch Stadion, maar in welke mate de resultaten van die onderzoeken worden teruggekoppeld naar de raad blijft onduidelijk. De resultaten staan een deelname aan de kandidatuur blijkbaar niet in de weg, maar van de controlerende taak van de gemeenteraad blijft weinig over wanneer het wordt geïnformeerd na de besluitvorming. Dat kan door de kritische oppositie wellicht worden opgevat als een institutionele visie op sturing in Amsterdam, maar gezegd moet worden dat de raad zich in Amsterdam wel het meest kritisch toont. In de hoofdstad is de raad wellicht extra kritisch en zelfs wantrouwend over het 'zelfstandig' handelen van het college na het debacle met de dure NoordZuid lijn. In andere gemeenten is de kritiek nihil en blijft er onverminderd enthousiasme bestaan. Omdat de weinige interactie tussen colleges en gemeenteraden pas aan het einde van de tweede ronde plaatsvindt, krijgt de gemeenteraad weinig kans om te reageren.

Opmerkelijk is wel dat de meeste colleges hameren op de noodzaak voor politiek draagvlak, maar veelal mondjesmaat informeren op basis van een informatieplicht. Dat correspondeert meer met een institutionele visie op sturing, in plaats van de meer wenselijke bottom-up sturing die beter aansluit op een politieke visie op sturing en zou moeten leiden tot politiek draagvlak. Die politieke visie op sturing vormt ook een betere basis voor een gevoel van vertrouwen en samenwerking.

7.3 Naar de derde ronde

In de tweede ronde wordt de culturele visie van de KNVB losgelaten. Mogelijk wordt aangenomen dat er onder de KNVB, regering en colleges voldoende sprake is van een gedeelde perceptie van de opgave en de gewenste oplossing. Het is dan zaak om politieke steun te verwerven voor die gewenste oplossing. De politieke visie krijgt nu duidelijk de overhand, waarbij sommige partijen coalitievorming vertonen en daarmee een machtsblok vormen tegenover andere partijen. Soms is die macht afkomstig uit procedures en wettelijke bevoegdheden. Daarom kan in de tweede ronde ook een licht institutionele visie op sturing worden herkend. Die institutionele visie wordt gepercipieerd door partijen waarbij de steun voor de kandidatuur in het geding is. Die partijen zien het vertrouwen op de proef gesteld. Wat doet dat met de samenwerking in de derde ronde?

8. RONDE 3: HET LOT IN HANDEN VAN DE FIFA

8.1 Het procesverloop in de derde ronde

8.1.1 *De affaire 'Bavaria': de kandidatuur onder vuur*

De kritiek op een mogelijke WK-organisatie in Nederland en België neemt toe na de Tweede Kamerverkiezingen van 9 juni 2010. Dat heeft vooral te maken met een incident op het WK voetbal in Zuid-Afrika dat twee dagen na de verkiezingen begon in Johannesburg. De Nederlandse bierbrouwer Bavaria betaalde ruim dertig vrouwen om in oranje jurkjes van het biermerk naar het stadion te gaan voor de wedstrijd Nederland – Denemarken. Dat werd niet gewaardeerd door de FIFA, die de vrouwen na afloop van de wedstrijd oppakte. De FIFA wilde daarmee de Amerikaanse bierbrouwer Budweiser als eigen sponsor beschermen. De FIFA dreigde met een gevangenisstraf van maximaal zes maanden [Vermaas, 2010].

Alhoewel de dames uiteindelijk werden vrijgelaten, gaf het incident aanleiding voor een storm van kritiek op de invloed die de FIFA tijdens een WK kon uitoefenen. Het incident zaaide de twijfel of er wel een WK in Nederland en België moest worden gehouden. Zouden deze ongewenste praktijken ook in eigen land mogelijk zijn? Geeft Nederland zijn autonomie tijdens een WK uit handen? En wat heeft Nederland de FIFA beloofd over wetswijzigingen? Nederland zou met de afgegeven garanties immers hebben toegezegd dat 'ambush marketing' bij een WK in 2018 wettelijk verboden zal zijn. Alhoewel in Nederland al privaatrechtelijk actie ondernomen zou kunnen worden, lijkt dat voor de FIFA niet voldoende te zijn. Privaatrechtelijk zou 'ambush marketing' namelijk alleen achteraf aangepakt kunnen worden. Het gegeven dat Zuid-Afrika deze marketingmethode onder nieuw strafrecht heeft laten vallen, zou aanduiden dat de FIFA van Nederland een wetswijziging zou eisen [Dekker, 2010]. De onrust was voor Tweede Kamerlid Renske Leijten [2010] reden te stellen dat de enthousiaste stemming was omgeslagen in 'dan maar niet'.

Minister Klink zag zich genoodzaakt om de Tweede Kamer op 21 juni 2010 schriftelijk te informeren. Hij meldt dat het kabinet zich op het standpunt heeft gesteld dat de commerciële rechten van de wereldvoetbalbond voldoende zijn beschermd in de Nederlandse wetgeving en dat wetswijzigingen niet nodig zijn. Klink stelt vervolgens wel dat in geval de toewijzing van het WK toch aanleiding geeft tot aanpassing van wet- en regelgeving, dat zal plaatsvinden langs de gebruikelijke parlementaire weg.

8.1.2 *Inspectiebezoek van de FIFA*

De bidding procedure gaat voor de FIFA de laatste fase in op 19 juli 2010. Op die datum zou een FIFA-delegatie beginnen met de eerste bezoeken aan de kandidaten voor de organisatie van de WK's [FIFA, 2010c]. De lobby van de diverse voetbalbonden bij het uitvoerend comité was op dat moment al in volle gang. De bonden probeerden de leden van het uitvoerend comité te winnen voor de kandidatuur van hun bond. Om de transparantie van de bidding procedure en de onafhankelijkheid van de leden van het uitvoerend comité gedurende de bidding procedure te waarborgen, werd de bonden door de FIFA meegedeeld dat iedere vorm van contact met leden van het uitvoerend comité tevoren moesten worden gemeld bij het ethisch comité van de FIFA [FIFA, 2010d]. Dat was nodig, omdat de FIFA al geen beste naam had op het gebied van ethiek. Het was dan ook niet voor niets dat de FIFA bij aankomst in Nederland werd 'verwelkomd' door actievoerders die tegen de komst van de FIFA waren.

Gedurende het vierdaagse bezoek van de inspecterende delegatie van de FIFA, werden stadions in Brussel, Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven bezocht, als ook diverse trainingslocaties, expositie- en congresruimten en hotels. De delegatie sprak tevens met de premiers van België en Nederland, respectievelijk Yves Leterme en Jan Peter Balkenende, maar ook met diverse ambassadeurs van de kandidatuur als tennisster Justine Henin, voormalig zwemmer Pieter van den Hoogenband en oud-voetballers Paul van Himst, Jean-Marie Pfaff, Giovanni van Bronckhorst en Aron Winter. De delegatie sloot het bezoek aan Nederland en België op 12 augustus 2010 af met een korte persconferentie. Tijdens die persconferentie stelde Harold Mayne-Nichols [in: FIFA, 2010e] als hoofd van de FIFA-delegatie: "*We had a very informative stay and both Prime Ministers made very clear to us, that they fully back the bid*".



Afbeelding 9: De FIFA-delegatie dineert met de organisatie van het HollandBelgium Bid in het Rijksmuseum [Sanctorum, 2010]

8.1.3 Vragen van de Tweede Kamer + antwoorden van minister Klink = boze Ruud Gullit

In de vaste Kamercommissie voor VWS werd op 16 juli 2010 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan Klink. Die vragen zijn veelal een reactie op de brief van Klink en hebben zodoende betrekking op de wijze waarop de commerciële rechten van de FIFA in Nederland gehandhaafd zouden worden. Om de vele vragen te beantwoorden wordt ambtelijk contact gelegd met verschillende ministeries, waardoor een reactie van Klink uitblijft tot begin september. Uit een via de Wob verkregen mailwisseling met een ambtenaar van Economische Zaken blijkt begin augustus dat ook in Nederland strafrechtelijk kan worden opgetreden. Vanuit het ministerie van VWS reageert een ambtenaar: *“Wist niet dat strafrechtelijk ingrijpen kon. We hebben de brief van Klink van 21 juni afgestemd met Justitie. Hadden we kennelijk ook met jullie moeten doen”*. De informatie en kennis waren tot die tijd dus onvolledig. Klink ziet zich genoodzaakt te erkennen dat een affaire ‘Bavaria’ ook in Nederland mogelijk zou zijn.

Daarnaast wordt uit de vragen duidelijk dat enkele fracties nauwkeurig geïnformeerd willen worden door het kabinet bij verdere besluitvorming. Zo verwacht de PVV²⁴ dat de Tweede Kamer op gedetailleerde manier wordt geïnformeerd over de financiën, zodat zij kan debatteren op basis van feiten in plaats van op aannames en waarschijnlijkheden. Klink wijst de fractie op de grote onzekerheden over de kosten van een evenement dat pas over acht jaar zal worden gehouden. De SP-fractie vraagt zich af waarom de regering alle verklaringen en garanties zonder overleg met de Tweede Kamer heeft ondertekend. Klink reageert door te verwijzen naar het algemeen overleg van 22 april 2010, waarin een brede meerderheid in de Tweede kamer steun uitsprak voor de WK-organisatie en het ondertekenen van de FIFA-documenten.

De kritische houding van enkele politici die eerder al hun steun hadden toegezegd aan de kandidatuur, ontlokte Ruud Gullit in september 2010 tot de nodige kritische woorden in zijn column in de Telegraaf: *“Intussen word ik als president van het HollandBelgiumBid bijna dagelijks geconfronteerd met politici, die van alles en nog wat roepen over onze kandidatuur voor het WK 2018 of WK 2022. Van demissionair minister Ab Klink tot parlementariërs, gemeenteraadsleden en burgemeesters. Vaak zonder voldoende achtergrondkennis”*. Gullit richt zijn pijlen met name op demissionair minister Klink die volgens Gullit bewust naar buiten kwam met de

²⁴ PVV:

Partij Voor de Vrijheid

verklaring over affaire 'Bavaria'. *Ik heb hem tijdens het inspectiebezoek van de FIFA nergens over gehoord en nu hij onder vuur ligt en is vertrokken als onderhandelaar voor een nieuw kabinet probeert hij over de rug van het voetbal de aandacht af te leiden. En misschien aan populariteit te winnen want zo schijnt het tegenwoordig te werken als je vraagtekens zet bij onze WK-kandidatuur. Het excuus dat hij hier eerder niets van wist, gaat niet op. Als je de mensen van de FIFA ontvangt en met ze praat, behoort je als bewindspersoon het hele dossier te kennen. Zelfs als je het overgenomen hebt van een collega en demissionair bent. Via het voetbal is het eenvoudig voor politici om te scoren en ze schromen niet om daar misbruik van te maken. Het is tekenend voor hun mentaliteit. Zij zijn veelal niet voor de 'zaak' bezig, maar voor het oppompen van hun ego*".

8.1.4 Gemor op lokaal niveau

In de media klinkt ook nodige kritiek door vanuit de gemeenteraden. Zo toonden in Eindhoven met name de PvdA en het CDA kritiek op de plannen voor een WK waarin Eindhoven als speelstad zou fungeren. Het CDA leek het niet te kunnen waarderen dat burgemeester Rob van Gijzel vrijwel zelfstandig besloot om een miljoen euro te investeren om het HollandBelgium Bid in Eindhoven te huisvesten. CDA-fractievoorzitter Maarten Houben zei daarover [in: *Kliknieuws*, 2010]: *"Onze burgemeester is ambitieus en snel, maar dit ging wel erg snel. (...) we staan voor pijnlijke bezuinigingen (...) dan past het niet om miljoenen uit te geven aan een WK"*. Mieke Verhees, fractievoorzitter van de lokale PvdA, stelde pas een definitief besluit te kunnen nemen als het WK zou worden toegewezen. Daarvoor eiste zij wel een transparant overzicht van alle financiële consequenties [*Kliknieuws*, 2010].

Dat geluid blijkt ook te horen in de andere speelsteden. De gemeenteraden zouden volgens Van Joolen [2010] alleen met de kandidatuur willen instemmen als de Rijksoverheid garanties geeft over de dekking van de kosten. Er zou grote twijfel bestaan of de kandidatuur wel overeind moet blijven. De belofte dat met de speelsteden over de financiën zal worden gesproken als het WK eventueel wordt toegewezen, wordt door veel raadsleden beschouwd als een onverantwoorde opstelling. Zij zijn volgens Van Joolen van mening dat het wel erg lastig is om 'nee' te zeggen tegen de organisatie van het WK na de mogelijke toewijzing van de WK-organisatie. Zelfs als die organisatie onverantwoorde risico's met zich mee zou brengen. Wethouders en verantwoordelijk ambtenaren maken zich daar minder druk om [*Zuidervaar*t, 2010]. De Eindhovense wethouder Helms zegt daar wel uit te komen. Citymanager Cor Bredenhoff zegt namens de Gemeente Heerenveen zich evenmin zorgen te maken over de financiële dekking en wijst naar de afspraken met Klink: *"We zijn vol vertrouwen akkoord gegaan met de toezegging van Klink"*.

In Amsterdam zouden alleen de collegepartijen VVD en PvdA het acceptabel vinden dat niet tevoren om financiële zekerheid wordt gevraagd, alhoewel de VVD wel duidelijk maakt dat de gemeente zelf geen geld heeft voor de organisatie. Kritiek is volgens Van Joolen [2010] met name afkomstig van collegepartij GroenLinks én D66, het CDA, de SP en de lokale partij Red Amsterdam. In Heerenveen en Enschede zijn burgemeester en wethouders zelf ook kritisch. Zij eisen harde garanties vanuit Den Haag. Peter den Oudsten, burgemeester van Enschede zegt hardop [in: *Van Joolen*, 2010]: *"Zonder keiharde garanties gaat het WK niet door"*.

De groeiende kritiek en de aandacht daarvoor in de media baart de KNVB zorgen. De voetbalbond zou volgens het Twentse dagblad Tubantia [2010] vrezen dat de FIFA door de kritiek een streep zou halen door de gezamenlijke kandidatuur. Harry Been zou daarom snel willen overleggen met Tweede Kamerleden om volgens hem vermeende misverstanden weg te nemen. Zo zou het een misverstand zijn dat de FIFA geen belasting over de inkomsten hoeft te betalen.

De stemming van enthousiasme lijkt om te slaan in een andere sfeer. In een interview in de Volkskrant [Visser, 2010b] uit Henk Kesler daarover zijn verbazing en stelt hij: *"wij Nederlanders zijn een beetje een volkje van zure calvinisten. Althans, een aantal zure calvinisten dat het altijd beter weet. Die tijdgeest vind ik verderfelijk"*. Om even later te zeggen: *"wij zijn een land van zeurpieten"* [KNVB, 2010]. Kesler steekt wel de loftrumpet op over het demissionaire kabinet dat volgens hem de nek heeft durven uit te steken [Visser, 2010b]. Ook Harry Been geeft zijn mening over de kritiek die is ontstaan op de kandidatuur. In een interview met voetbaltijdschrift Voetbal International laat hij weten zich niet te herkennen in de twijfels die volgens de NOS binnen diverse speelsteden zouden leven over het HollandBelgium Bid en dan met name de financiering van een mogelijk WK. Been zegt daarover [in: *Van Veghel*, 2010]: *"Wij hebben een prima overeenkomst met zowel de steden als voor de stadions. En om eerlijk te zijn kan het me niet veel schelen hoe daar binnen de gemeenteraad over wordt gesproken. Dat is een interne aangelegenheid. Wij doen zaken met de stadiondirecties en de verschillende"*

colleges van burgemeester en wethouders. Dat is voor de FIFA voldoende. Die twee organen zijn onze gesprekspartners en dus niet de gemeenteraden. Bovendien hebben wij uit geen enkele gemeente een signaal ontvangen dat er iets aan de hand zou zijn”.

Die laatste woorden van Harry Been klinken wat vreemd na de kritische berichten in de media over de kritiek in de gemeenteraden, maar al met al wordt er in iedere speelstad maximaal letterlijk een handvol raadsvragen gesteld. Dat lijkt mee te vallen gezien de media-aandacht die de kritische fracties krijgen. Bovendien blijft er in iedere speelstad een meerderheid die vóór de kandidatuur is.

8.1.5 Op weg naar de finale

Op 16 september 2010 stuurt het hoofd van de juridische dienst van de FIFA, Jörg Vollmüller, een brief naar het HollandBelgium Bid met een eerste reactie op het ingediende Bidbook [FIFA, 2010i]. Uit die reactie blijkt dat niet alle formulieren door de juiste partijen zijn ondertekend. Zo is onder meer het ‘Stadium Agreement’ voor het Olympisch stadion in Amsterdam niet ondertekend door eigenaar BPF Bouw. Die blijken de stukken simpelweg niet te willen ondertekenen, omdat de consequenties niet volledig in beeld zijn. Na ontvangst van de brief van de FIFA, vraagt de KNVB aan de gemeente Amsterdam om BPF Bouw nogmaals te verzoeken om de stukken te ondertekenen. Dat blijft echter weigeren. Het opnemen van het Olympisch stadion in het bidbook geeft enige onrust bij bedrijven die hun kantoorruimte in het stadion huren van BPF Bouw. BPF Bouw kan ook geen duidelijkheid verschaffen, omdat zij niet van de plannen op de hoogte zijn. Logisch ook, want echte plannen voor de tijdelijke uitbreiding van het stadion heeft het HollandBelgium Bid niet. Van Gijzel zegt in zijn brief van 9 april 2010 aan Klink en Hirsch Ballin ook al dat het stadion na toewijzing van het evenement zeer waarschijnlijk wordt teruggetrokken. De gemeente Amsterdam vraagt het HollandBelgium Bid of BPF Bouw geïnformeerd kan worden dat het Olympisch stadion slechts voor de vorm is opgenomen in het Bidbook. Zo zou BPF Bouw allicht kunnen worden overgehaald om tot ondertekening over te gaan. Het HollandBelgium Bid wijst dat verzoek echter af. Echt transparant kan die handelwijze in ieder geval niet worden genoemd.

Het kabinet Balkenende IV kwam ten einde op 14 oktober 2010, de dag dat het kabinet Rutte-Verhagen werd beëdigd [NRC Handelsblad, 2010c]. Door de onrust over de vermeende privileges voor de FIFA, zag het nieuwe kabinet zich genoodzaakt in het regeerakkoord te melden hoe het zich positioneerde in de WK-kandidatuur: *“het kabinet steunt de kandidatuur van Nederland en België voor de organisatie van het WK-voetbal in 2018/2022 (...) daarbij moet natuurlijk wel helder zijn dat de Nederlandse overheid de baas blijft”.*

Eén dag na de beëdiging van het nieuwe kabinet werd duidelijk dat het WK van 2022 in ieder geval niet in Nederland en België zou worden georganiseerd. De Verenigde Staten waren tot 15 oktober 2010 in de race met Engeland, Nederland/België, Portugal/Spanje en Rusland, maar trokken zich terug uit de race voor het WK van 2018. Het WK van 2018 zou zodoende sowieso in Europa worden gehouden [FIFA, 2010g]. Op 29 oktober 2010 stelde het uitvoerend comité de stemprocedure vast waarmee de organisatie van de WK’s van 2018 en 2022 kon worden toegewezen. Daarbij werd via loting ook de volgorde van de laatste presentaties van de kandidaten bepaald. Nederland en België mochten op 2 december 2010 om 9.00 uur hun kandidatuur voor een laatste maal kracht bijzetten door een presentatie van dertig minuten op het FIFA-kantoor in Zürich [FIFA, 2010f].

Intussen nam de kritiek op een mogelijke WK-kandidatuur alleen maar toe. De Britse krant The Sunday Times deed onderzoek naar corruptie rondom de toewijzing van de WK’s van 2018 en 2022. Met dat onderzoek werd een beeld geschetst van *“een sportbond die tot op het bot is gecorrumpeerd”* [Derix en De Groot, 2010c]. Ook Wouter Bos bleef kritisch op de kandidatuur voor een WK dat meer geld zou kosten dan opleveren. Michael van Praag reageerde op de aantijgingen van Bos [in: *Algemeen Dagblad*, 2010c]: *“Toen Wouter in functie was, heeft hij volledig ingestemd met dit plan. Nu is hij allang geen minister meer en is het niet meer goed. (...) Ons bid heeft maanden lang in Eindhoven ter inzage gelegen. Geen enkel Kamerlid heeft de moeite genomen om naar Eindhoven te komen. In die periode zijn er ook slechts vier journalisten geweest. En nu roept iedereen plotseling dat het veel te duur is en andere vormen van kritiek. Dat is wel heel gemakkelijk”.* Al met al bleef het erg onrustig rond de kandidatuur in aanloop naar de dag des oordeels.

8.1.6 De dag des oordeels; de jacht op het WK ten einde

Op 2 december 2010, de dag dat het uitvoerend comité de organisatie van het WK zou toewijzen aan één van de kandidaten, mocht een delegatie van het organisatiebureau een laatste poging doen om de leden van het uitvoerend comité van de FIFA te overtuigen. Bekende namen uit het Nederlandse en Belgische voetbal als Guus Hiddink, Johan Crujff en Jean-Marie Pfaff, maar ook de Nederlandse premier Mark Rutte en de Belgische premier Yves Leterme presenteerden nog één keer de plannen voor het WK voetbal van 2018. Na de presentatie was de stemming opgetogen; vertegenwoordigers van de Belgische en Nederlandse voetbalbond waren zeer te spreken over de presentatie van de gezamenlijke kandidatuur [Derix en De Groot, 2010]. De WK-kandidatuur eindigde die dag definitief, nadat Joseph Blatter bekend maakte dat Rusland de organisatie van het WK 2018 kreeg toegewezen (afbeelding 10) [FIFA, 2010h].



Afbeelding 10: 2 december 2010, FIFA-voorzitter Blatter maakt de toewijzing van het WK van 2018 bekend [Reuters, in: Daily Mail, 2010]

8.2 Analyse

Vrij snel na de overhandiging van het Bidbook slaat de stemming rond de WK-kandidatuur om. Het enthousiasme voor de organisatie van het WK dreigt langzaam weg te ebben, wanneer media beginnen te berichten over de verstreckende eisen en privileges van de FIFA bij een WK-organisatie. Die machtige hand van de FIFA wordt vooral duidelijk na het Bavaria-incident tijdens het WK in Zuid-Afrika. Het leidt ertoe dat het nieuwe kabinet Rutte-Verhagen in het regeerakkoord stelt dat het wel de kandidatuur voor de organisatie van het WK-voetbal steunt, maar dat daarbij wel helder moet zijn dat de Nederlandse overheid de baas blijft tijdens dat toernooi en de FIFA. De kandidatuur wordt niet door eenieder zo enthousiast gedragen als enkele jaren eerder.

8.2.1 De “HollandBelgium Bid - overheden” arena

In de derde ronde lopen de emoties hoog op. Terwijl het HollandBelgium Bid denkt alles op orde te hebben, blijkt dat allerminst het geval. De kritische berichtgeving vormt voor de Kamer- en raadsleden voldoende

aanleiding om de WK-kandidatuur en de ondertekende documenten aan de kaak te stellen. Die vragen versterken de hausse aan negatieve reclame voor de kandidatuur in media. Het draagvlak voor de kandidatuur is aan verval onderhevig.

Het organisatiebureau, de regering en de colleges hebben nog altijd een gemeenschappelijk doel voor ogen en hebben nog altijd dezelfde wederzijdse afhankelijkheden. Deze besluitvormende driehoek is er bij gebaat dat het draagvlak voor het bid bij de politiek en in de maatschappij gehandhaafd blijft. Het vertrouwen is echter niet altijd even sterk aanwezig. Terwijl Klink politiek verantwoording aflegt aan het parlement en de Kamer informeert over mogelijke consequenties van een WK-organisatie, wordt hij op die afgelegde verantwoording aangevallen door Gullit. Gullit is weliswaar niet besluitvormend voor het organisatiebureau, maar het lijkt wel een signaal te zijn voor een omgeslagen onderlinge verstandhouding. Het vertrouwen staat onder druk. De partijen zouden baat hebben bij een onderlinge politieke visie op sturing, waarbij zij van elkaar kunnen profiteren, maar soms lijkt de institutionele visie op sturing bij alle partijen in de arena de overhand te hebben.

Alhoewel het HollandBelgium Bid de nodige onduidelijkheden bij de Kamer en de gemeenteraden zou kunnen wegnemen door te overleggen met de regering en de colleges over een reactie op de vragen, lijkt de coördinatie tussen de besluitvormende driehoek van Bid, kabinet en colleges ver te zoeken. De KNVB vreest de slechte invloed van de omgeslagen stemming op het Bid en lijkt daar geen passend antwoord op te hebben. Gullit bekritiseert demissionair minister Klink, Van Praag trekt de integriteit van sommige politici in twijfel, terwijl Harry Been laat weten zich weinig aan te trekken van de kritiek uit de gemeenteraden, omdat hij die gemeenteraden niet nodig heeft. De handtekeningen zijn immers al gezet. Vanuit het HollandBelgium Bid lijkt weinig energie te worden gestoken in het creëren van draagvlak, waar het tot dat moment zo op hamerde. Het organisatiebureau beroept zich op de regels en hanteert daarmee aan het einde van het besluitvormingsproces een institutionele visie op sturing. In dit geval leidt dat tot een verminderde vorm van samenwerking.

Alhoewel het HollandBelgium Bid en daarmee de KNVB zich zouden distantiëren van het politieke spel, haken zij daar toch op in. Uitspraken van Gullit, Kesler en Been gericht op de inhoudelijke discussie binnen de 'nationale politiek' arena en de lokale arena's (zie 8.2.2 en 8.2.3) lijken olie op het vuur te gooien. Zeker wanneer die strijdig zijn met de uitspraken van bewindslieden en collegeleden, die geacht worden het draagvlak binnen de eigen politieke arena te handhaven. Met name de uitspraken van Been doen het draagvlak geen goed; ze lijken het beeld van sommige Kamer- en raadsleden te bevestigen dat er weinig overleg plaatsvindt met de Kamer en gemeenteraden. De institutionele houding die uit de uitspraken van Been zou kunnen worden herleid, lijkt de lezing van de kritische partijen te ondersteunen.

8.2.2 De arena van de nationale politiek

De Tweede Kamer

Een aantal Kamerleden wijst op de zeer beperkte informatiestroom richting de Tweede Kamer. Het kabinet zou slechts worden geïnformeerd wanneer daar nadrukkelijk om wordt gevraagd. Het kabinet verstrekt dan slechts informatie, wanneer het daartoe verplicht wordt. Dat past binnen een institutionele visie op sturing en dat doet het aan verval onderhevige vertrouwen in ieder geval geen goed. Versterkt door de als hautain ervaren opstelling van het organisatiebureau is er voldoende voer voor een versterkt wantrouwen, hetgeen veel energie vereist voor de demissionaire regering in de verantwoordingsdebatten. Alleen al door de controlerende taak van de Tweede Kamer is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen regering en Kamer. De kritische parlementariërs blijven hameren op het delen van kennis en vragen om cijfers. Dat past binnen een politieke benadering. Wanneer die cijfers worden gedeeld door de regering met de Kamer, blijken de cijfers vaak voer voor discussie. Die discussies worden vervolgens breed uitgemeten in de media.

De regering

Wanneer iedere vorm van informatie stof is voor discussie, begint de regering de kamer minder actief te informeren. Het vertrouwen dat de informatie op juiste waarde wordt geschat door alle parlementariërs neemt af. De Kamer wordt daarom slechts geïnformeerd wanneer daar specifiek om wordt gevraagd. Dit past binnen de institutionele visie op sturing in een netwerk waarbij overigens nog altijd sprake is van wederzijdse afhankelijkheden. De door de regering gewenste politieke steun voor het Bid moet immers afkomstig zijn uit de Kamer.

8.2.3 De lokale arena's

In de lokale arena's gebeurt vrijwel hetzelfde als in de arena van de nationale politiek. De woorden van Been en Kesler, maar ook de kritische berichtgeving in de media doen weinig goed voor het aan verval onderhevige vertrouwen. Ook de colleges moeten veel energie steken in de verantwoordingsdebatten.

Op lokaal niveau bestaat er nog steeds onrust over de financiële consequenties van een mogelijke WK-organisatie. Dat zag Aboutaleb tezamen met de andere burgemeesters al vroegtijdig aankomen, getuige zijn brief van 12 maart 2010 aan minister Klink, waarin hij wijst op het grote belang van financiële toezeggingen van de Rijksoverheid: *“uitstel van toezeggingen tot na het FIFA-besluit in december a.s. betekent zonder meer een aantasting van de geloofwaardigheid en de status van het HollandBelgium Bid”*. Met uitstel van die toezeggingen zou de besluitvorming *“in onze colleges en gemeenteraden onder onverantwoorde druk komen te staan”*. Alhoewel de burgemeesters daarmee een grote broek aantrekken en een ultimatum stellen, lieten zij zich door Klink zonder enige nieuwe toezegging weer naar huis sturen om daar vervolgens tevreden mee in te stemmen.

De besluitvorming komt zodoende alsnog onder behoorlijke druk te staan. Het vertrouwen dat de colleges hebben in een goede verdeling van de financiën tussen de Rijksoverheid en de lokale overheden, bestaat niet altijd binnen de gemeenteraden. Daarin zit echter wel behoorlijk wat verschil tussen de verschillende speelsteden. Met name in Amsterdam is er de nodige kritiek, maar zoals in de tweede ronde al het geval was, kan dat gezonde wantrouwen worden verklaard vanuit het financieel debacle rond de NoordZuid lijn. In andere steden wordt ook discussie gevoerd over de onzekere kosten, maar die zijn minder fel dan in Amsterdam. De raadsragen op lokaal niveau blijven beperkt. Colleges en raadsleden lijken zich over het algemeen bewust van de wederzijdse afhankelijkheden. Het college heeft de raad immers nodig voor de politieke steun en uiteindelijk het vaststellen van de budgettaire consequenties van de WK-kandidatuur. De raad wordt geïnformeerd over de afspraken met de regering en dat is voor de ene raadsfractie voornamelijk voldoende, terwijl de andere raadsfractie meer duidelijkheid eist. Die volledige kennis is er echter nog niet. De colleges erkennen de onvolledigheid van de kennis over de opgave. Zij lijken dan ook een politieke visie op sturing te hanteren. De kritische fracties blijven echter vragen om gedetailleerde financiële onderbouwing. Die eis impliceert het vermoeden van die fracties dat er werkelijk gedetailleerde cijfers kunnen worden verstrekt en dat zij buitenspel worden gezet. Dat kan worden ervaren als een machtsstrategie van de regering, passend binnen de politieke visie op sturing. Met die machtsstrategie wordt de samenwerking in ieder geval niet gezocht met de kritische fracties.

8.3 Terugblik op de derde ronde

De KNVB, de regering en de colleges zien in het HollandBelgium Bid de gewenste oplossing voor de opgave van de WK-kandidatuur. Zij vormen vanaf de eerste ronde een coalitie die het HollandBelgium Bid als uitkomst van het besluitvormingsproces willen realiseren. Door de uitspraken van Been kan een beeld ontstaan dat samenwerking met andere partijen uit de weg wordt gegaan. Dat beeld kan echter wel genuanceerd worden. Been doet zijn uitspraken na een stroom van kritische berichtgeving, waarin hij zich continu moet verantwoorden voor het HollandBelgium Bid. Na weer een aantal kritische vragen, lijkt hij zijn zelfbeheersing te verliezen en de uitspraken te doen die met gemak bestempeld kunnen worden als onverstandig. De uitspraken creëren niettemin een beeld dat de volksvertegenwoordigers inderdaad niet worden betrokken bij de kandidatuur en dat het HollandBelgium Bid niet tot stand is gekomen door samenwerking. Critici zien hun perceptie van gebrekkige samenwerking daarmee bevestigd. De gemeenteraden en Tweede Kamer worden echter regelmatig geïnformeerd over de besluitvorming rond de WK-kandidatuur. Bovendien ondersteunt een meerderheid de kandidatuur, alhoewel dat gepaard gaat met kritische kanttekeningen.

ETHER
OR
REAT
DALS

DEEL IV. NABESCHOUWING



9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Met het afsluiten van deel III kan antwoord worden gegeven op de deelvragen 3, 4 en 5. De antwoorden op die vragen vormen de conclusies van het onderzoek. Allereerst zal echter een aantal kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de procesbeschrijving en –analyse van deel III. Daarmee kunnen de daaropvolgende conclusies in het juiste perspectief worden geplaatst. Die conclusies kunnen interessant zijn nu het HollandBelgium Bid onderwerp is van een tweetal evaluatieonderzoeken; één onderzoek van het organisatiebureau zelf en één in opdracht van het Ministerie van VWS. Het eerstgenoemde onderzoek is inmiddels afgerond. In dit hoofdstuk wordt op de belangrijkste conclusies uit dat onderzoeksrapport gereflecteerd vanuit voorliggend onderzoek. De conclusies en reflectie leiden tot enkele aanbevelingen.

9.1 Kritische kanttekeningen bij het onderzoek: vereenvoudigde weergave van de complexiteit

In deel III van dit onderzoek is het besluitvormingsproces rond de WK-kandidatuur beschreven en geanalyseerd. Mede door de noodgedwongen beperkte omvang van dit afstudeeronderzoek²⁵, heeft de onderzoeker bepaalde keuzes moeten maken die tot een vereenvoudiging van de werkelijkheid hebben geleid. Die vereenvoudiging heeft tot gevolg dat volledigheid van het onderzoek een utopie is. Een groot deel van de keuzes zijn al gemaakt bij de afbakening van het onderzoek (zie paragraaf 5.3.2). De andere keuzes zijn gemaakt bij de beschrijving en analyse in deel III. Het is van belang dat de lezer op de hoogte is van deze keuzes van de onderzoeker die de conclusies in een perspectief plaatsen. Het is het perspectief van de onderzoeker; een perspectief dat de conclusies mogelijk uniek maakt voor dit onderzoek. Een ander onderzoek met een ander perspectief kan tot andere conclusies leiden.

9.1.1 *Veel betrokkenen, weinig partijen*

In het besluitvormingsproces passeren vele actoren de revue. Die actoren kunnen grofweg worden verdeeld over een zestal betrokken partijen, te weten de KNVB, de regering, het parlement, de colleges, de gemeenteraden en de stadiondirecties. De verschijning van de KNVB, de regering en de colleges binnen het besluitvormingsproces is ambigu te noemen en verdient enige opheldering.

De KNVB

De KNVB kan worden getypeerd als de initiator van de WK-kandidatuur. De KNVB ziet zich vanaf november 2008 in het besluitvormingsproces vertegenwoordigd door het organisatiebureau van het HollandBelgium Bid. Alhoewel het HollandBelgium Bid de taken van de KNVB overneemt, kunnen de KNVB en het organisatiebureau in dit onderzoek als één en dezelfde actor in het besluitvormingsproces worden beschouwd. Niet alleen bestaat het bestuur van het organisatiebureau grotendeels uit bestuurders van de KNVB²⁶, gedurende het besluitvormingsproces liet ook de KNVB van zich horen bij monde van Henk Kesler en persvoorlichter Rob de Leede. Daarmee vervaagt de scheidslijn tussen de KNVB en het organisatiebureau. De andere partijen in het besluitvormingsproces spreken dan ook vaak over “de KNVB”, wanneer zij doelen op het organisatiebureau.

De regering

De regering is de partij die verantwoordelijk is voor de uitvoering van wetgeving en overheidstaken die betrekking hebben op de Rijksoverheid. De Nederlandse regering bestaat uit de koningin en de ministers. Naast de regering én de ministers wordt in dit onderzoek ook vaak gesproken over het kabinet, de premier en staatssecretarissen. De ministers geven politiek leiding aan hun departement of ministerie en vormen tezamen de ministerraad, waarvan de minister-president de voorzitter is. De minister-president wordt ook wel premier genoemd en is tevens hoofd van het kabinet. Het kabinet bestaat uit de ministers en de staatssecretarissen. Alhoewel de regering en het kabinet niet volledig aan elkaar gelijk zijn, wordt dat onderscheid niet volledig gemaakt in dit onderzoek. Zij worden in dit onderzoek, tezamen met de premier, vereenvoudigd als één en dezelfde partij beschouwd. Zij vertegenwoordigen allen de besluitvormende overheid op nationaal niveau. Het

²⁵ De examencommissie stelt dat de masterscriptie een maximale omvang mag hebben van 75 pagina's [Erasmus Universiteit Rotterdam, 2010:4]

²⁶ Het bestuur van het organisatiebureau bestond uit de bondsvoorzitter, de secretaris-generaal en twee bestuursleden van zowel de KBVB als de KBVB, ofwel François De Keersmaecker, Jean-Marie Philips, Philippe Collin en Germain Landsheere namens de KBVB en Michael van Praag, Harry Been, Gerard Bouwer en Johan van Kouterik namens de KNVB. Jean-Marie Philips verliet het bestuur per 1 augustus 2010 na zijn vertrek als secretaris-generaal van de KBVB.

onderscheid wordt ook door diverse actoren in het besluitvormingsproces niet gemaakt. Been beschouwt Balkenende bijvoorbeeld als het staatshoofd, terwijl dat feitelijk koningin Beatrix is.

De colleges

Wat de regering op nationaal niveau doet, wordt op lokaal niveau uitgevoerd door de colleges. De colleges bestaan uit de wethouders en de burgemeester. In het besluitvormingsproces is de inbreng van de burgemeesters en wethouders duidelijk terug te vinden. Zij vertegenwoordigen veelal het college, al dan niet gemandateerd door dat college. De colleges nemen de uiteindelijke besluiten. Wanneer de burgemeester of een wethouder spreekt namens de gemeente, dan wordt dat al snel gezien als spreken namens het besluitvormende college. De colleges, de burgemeesters en de wethouders, van iedere stad afzonderlijk, worden in dit onderzoek daarom vereenvoudigd als één en dezelfde partij beschouwd.

In het besluitvormingsproces rond de totstandkoming van de WK-kandidatuur, worden de besluiten genomen door de KNVB, de regering en de colleges. Die partijen worden in dit onderzoek tezamen de besluitvormende driehoek genoemd.

9.1.2 Kamer- en raadsleden, kleine radertjes in een groot netwerk

Het parlement

Het parlement is ook bekend als de Tweede Kamer der Staten-Generaal, kortweg wel de Tweede Kamer genoemd. Het is de taak van de Tweede Kamer om de regering te controleren. Ministers kunnen in de Tweede Kamer ter verantwoording worden geroepen voor hun handelen. De Tweede Kamer vormt de volksvertegenwoordiging op landelijk niveau, waarbij ieder van de 150 parlementariërs een bepaalde politieke partij vertegenwoordigt. Een parlementariër spreekt veelal namens die politieke partij. Wanneer een lid van de Tweede Kamer zich kritisch uit over het handelen van een minister, dan doet dat lid dat niet namens de volledige Tweede Kamer. Het citeren van enkele parlementariërs kan daarmee een vertekend beeld opleveren van de opinie van de Tweede Kamer in zijn geheel. Aangezien het praktisch vrijwel onmogelijk is om alle 150 parlementariërs te interviewen, is in dit onderzoek de inbreng van een beperkt aantal parlementariërs meegenomen. Daarbij is geprobeerd een te eenzijdige weergave van de opinie binnen de Tweede Kamer te voorkomen, maar daarmee is niet gezegd dat het beeld dat is gecreëerd in deel III ook zeker een objectief beeld is (zie paragraaf 9.1.4).

De gemeenteraden

Een gemeenteraad vormt de volksvertegenwoordiging op gemeentelijk niveau en heeft tot taak het college te controleren. Hetgeen hierboven is vermeld over de parlementariërs, gaat ook op voor de leden van de gemeenteraad. Het is praktisch vrijwel onmogelijk om alle raadsleden van de betreffende speelsteden te betrekken in een onderzoek van deze omvang. De aanwezigheid van meerdere lokale arena's vormt daarbij een extra complicerende factor (zie paragraaf 9.1.3). In het onderzoek is daarom slechts de visie van een beperkt aantal raadsleden meegenomen, waarbij wel is geprobeerd een eenzijdig beeld van de opinie binnen de gemeenteraden te voorkomen. Dat leidt niet per definitie tot een objectieve, waarheidsgetrouwe weergave. De keuzes kunnen immers worden beïnvloed door subjectiviteit (zie paragraaf 9.1.4).

9.1.3 De verscheidenheid van de lokale arena's

In de analyses binnen deel III van dit onderzoek wordt consequent gesproken van de lokale arena's. Alhoewel iedere lokale arena uniek is, worden die arena's van Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Enschede en Heerenveen in dit onderzoek in één hoek geplaatst. Alhoewel sommige karakteristieke omstandigheden binnen een lokale arena worden genoemd, zoals de invloed van een project als de NoordZuid-lijn in Amsterdam, wordt daarmee tot op zekere hoogte onrecht gedaan aan de pluriformiteit van de diverse lokale arena's. De kritiek van één raadslid zegt weinig over de opinie van een gemeenteraad in het algemeen, laat staan over de algemene opinie van de vijf unieke gemeenteraden. In de lokale arena's bevinden zich de colleges, de gemeenteraden en de stadioneigenaren. Over de eerste twee partijen binnen dit onderzoek zijn in de voorgaande paragrafen al enige kanttekeningen geplaatst. Dat kan ook worden gedaan met de eigenaren van de stadions.

De stadioneigenaren

De stadioneigenaren komen slechts mondjesmaat aan de orde in dit onderzoek. De oorzaak is tweeledig. Enerzijds is dat de perceptie van de onderzoeker dat er weinig cruciale momenten zijn aan te wijzen, waarop de stadioneigenaren het besluitvormingsproces hebben beïnvloed. Veelal lijkt de besluitvorming waarbij de stadioneigenaar is betrokken in goed overleg te geschieden met de besluitvormende driehoek. Het voorbeeld van het Olympisch Stadion, waarbij de stadioneigenaar niet in de besluitvorming werd betrokken, lijkt de uitzondering die de regel bevestigt. Anderzijds kan worden gesteld dat de rol van de stadioneigenaren slecht is terug te vinden in de gebruikte documenten. De Stadium Agreements van de FIFA die door de stadioneigenaren zijn ondertekend zijn niet openbaar. De stadioneigenaren zijn particuliere ondernemingen die te kennen hebben gegeven de overeenkomst niet beschikbaar te stellen [Klink, 2010c:2]. De meeste kennis over de rol van de stadioneigenaren is afkomstig uit interviews, maar door het ontbreken van documenten is triangulatie nauwelijks haalbaar. De perceptie van de onderzoeker dat er weinig cruciale momenten in het besluitvormingsproces zijn aan te wijzen met betrokkenheid van de stadioneigenaren, kan zodoende niet door feiten worden gestaafd.

9.1.4 Subjectiviteit: selectiviteit en de perceptie van percepties

Uit bovenstaande paragrafen is duidelijk geworden dat in dit onderzoek sprake is van een zekere mate van selectiviteit. Door de complexiteit van de opgave, de hoeveelheid beschikbare informatie en het grote aantal betrokken actoren in het besluitvormingsproces, is sprake geweest van datareductie. De ruwe gegevens zijn geselecteerd en ingedikt, waarbij de theoretische concepten uit deel II zijn gebruikt als selectiekader. Daarmee is geprobeerd te voorkomen dat de focus op het onderzoeksobject te versnipperd raakt. Het is een interpretatiekader dat onbewust ook wordt beïnvloed door bestaande theoretische inzichten van de onderzoeker [zie ook: Segers, 1999:364]. Het interpretatiekader kan daarmee tot op zekere hoogte subjectief worden genoemd.

Subjectiviteit is ook van invloed op het onderzoek door het type onderzoek. Het gaat hier om een gevalstudie, waarbij aandacht is voor subjectieve inzichten van betrokken actoren; visies op sturing, percepties van afhankelijkheden en gevoelens van vertrouwen. Die subjectieve inzichten worden niet altijd uitgesproken door de actoren. Dat geldt met name voor de visie op sturing. De visies op sturing van de actoren zijn geen bewust gekozen visie op sturing; actoren kiezen niet voor óf een culturele visie óf een rationele visie op sturing. Het is de onderzoeker die het handelen en de uitspraken van een actor probeert te koppelen aan een visie op sturing. Het is daarmee de perceptie van de onderzoeker welke percepties de partijen hanteren.

Samenvattend kan gesteld worden dat de onderzoeker keuzes heeft gemaakt met het oog op de omvang van het onderzoek. Die keuzes leiden tot een vereenvoudigde, wellicht ietwat subjectieve weergave van het besluitvormingsproces. De vereenvoudigde weergave kan een vertekend beeld opleveren van de complexiteit van het besluitvormingsproces.

9.2 Conclusions

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *“in hoeverre en op welke wijze heeft samenwerking geleid tot de totstandkoming van het HollandBelgium Bid?”*. Om die vraag te kunnen beantwoorden is een aantal deelvragen benoemd. De eerste deelvraag, te weten: *“Wat wordt verstaan onder samenwerking? Waarom lijkt samenwerking een vereiste voor complexe besluitvorming en welke factoren zijn van belang voor samenwerking?”*, is beantwoord in deel II van dit onderzoek. Deel II vormde het theoretisch kader om de tweede deelvraag te kunnen beantwoorden: *“Hoe zag het besluitvormingsproces in de totstandkoming van de WK-kandidatuur eruit?”*. Het besluitvormingsproces is vervolgens in deel III van het onderzoek in een drietal ronden beschreven. Iedere ronde is geanalyseerd door een aantal belangrijke arena's te beschrijven, waarin partijen elkaar hebben getroffen om tot besluitvorming te komen. Die ronden zijn geanalyseerd door te beschrijven welke visies op sturing, percepties van afhankelijkheden en gevoelens van vertrouwen zich laten ontdekken. Daarmee kan nu antwoord worden gegeven op de derde, vierde en vijfde deelvraag.

De antwoorden worden tevens op vereenvoudigde wijze schematisch weergegeven. Daarmee wordt geprobeerd de relaties in één oogopslag inzichtelijk te maken voor de lezer. In die schematische weergaven worden per ronde slechts de meest opvallende variabelen genoemd. Volledigheid is daarbij een utopie, zoals

hiervoor in paragraaf 9.1 al is gesteld. In de figuren wordt de aanwezigheid van variabelen aangeduid als zeer sterk aanwezig (++) , sterk aanwezig (+) , aanwezig (+/-) en/of matig aanwezig (-).

9.2.1 Samenwerking

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de derde deelvraag: “Welke samenwerking kan worden waargenomen in het besluitvormingsproces rond de WK-kandidatuur? En waar in het besluitvormingsproces is samenwerking uitgebleven?”.

Er is een duidelijk verschil in de mate en wijze van samenwerking waar te nemen gedurende het besluitvormingsproces. Interactie vindt plaats tussen vrijwel alle partijen, maar op hoofdlijnen kan met name onderscheid worden gemaakt tussen samenwerking binnen de besluitvormende driehoek en tussen die besluitvormende driehoek en de overige partijen.

A. Binnen de besluitvormende driehoek; KNVB, regering en colleges

In de eerste ronde laten met name de KNVB, de premier en de burgemeesters zich zien. De kandidatuur is een initiatief van de KNVB dat met veel enthousiasme door de twee andere partijen wordt ontvangen. Vrijblijvend als het initiatief is, weten de betreffende partijen elkaar te vinden. Aan de hand van gemeenschappelijke beeldvorming, is er sprake van samenwerking in de totstandkoming van een WK-kandidatuur. Samen werken zij aan het ‘oranjegevoel’.

In de tweede ronde verandert het beeld enigszins. De KNVB, de premier en de burgemeesters worden vervangen door de het organisatiebureau van het HollandBelgium Bid, de regering en de colleges. Dit is de ronde waarin concrete besluiten genomen moeten worden. De kandidatuur wordt minder vrijblijvend en zowel het organisatiebureau, de regering als de colleges zijn ieder verantwoordelijk voor hun eigen inbreng in de kandidatuur. Zij werken onderling wel samen om bepaalde zaken af te stemmen, zoals de bijdrage van de Rijksoverheid in de stadionplannen op lokaal niveau. Bewust van de onderlinge afhankelijkheden, geven zij gezamenlijk sturing aan het besluitvormingsproces. Zij vormen als besluitvormende driehoek een coalitie die de WK-kandidatuur tot stand brengt. Binnen die coalitie is de burgemeesterscoalitie (lees: de coalitievorming van de colleges onderling) opvallend te noemen. Die coalitie vormt een machtsblok binnen de coalitie van de besluitvormende driehoek.

In de derde ronde zijn de partijen nog altijd van elkaar afhankelijk en blijft er sprake van coalitievorming, zij het dat die coalitie enkele kleine barstjes vertoont. Die barstjes zijn bijvoorbeeld afkomstig uit de woorden van Ruud Gullit, waarin hij andere actoren binnen de besluitvormende coalitie beticht van het oppompen van hun ‘ego’ over de rug van het voetbal. Het is een lichte vorm van conflictueuze interactie. Niettemin lijkt dit als een incident te kunnen worden beschouwd. De coalitie blijft in stand, zij het minder vanzelfsprekend dan in de tweede ronde het geval.



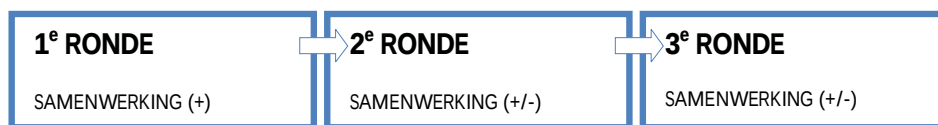
Figuur 7: de wijze en mate van gecoördineerde interactie in het besluitvormingsproces binnen de besluitvormende driehoek

B. Tussen de besluitvormende driehoek en de andere partijen

In de eerste ronde is in eerste instantie de KNVB de trekker van de opgave, maar al gauw werpt de besluitvormende driehoek zich op als de gezamenlijke trekker van de WK-kandidatuur. Daarbij is sprake van samenwerking met het parlement, de gemeenteraden en de stadioneigenaren. Intensief is die samenwerking nog niet. De samenwerking beperkt zich met name tot het actief informeren van de partijen buiten de besluitvormende driehoek. Het proces bevindt zich nog in een initiatieffase en de besluitvormende driehoek is de opgave nog aan het verkennen. Niettemin wordt de andere partijen toegezegd dat zij bij het besluitvormingsproces worden betrokken, zodra er meer informatie beschikbaar is. De samenwerking met de stadioneigenaren is actiever te noemen.

In de tweede ronde verloopt de samenwerking met de meeste stadioneigenaren onopgemerkt. De stadioneigenaren werken zonder noemenswaardige opmerkelijkheden met name samen met de colleges. Alleen de samenwerking met de eigenaar van het Olympisch Stadion verloopt minder soepel. De samenwerking met het parlement en de gemeenteraden is niet heel intensief te noemen. Het parlement en de gemeenteraden krijgen weliswaar de toezegging van de besluitvormende regering en colleges dat zij op de hoogte worden gebracht, wanneer er nieuwe ontwikkelingen gaande zijn, maar veel informatieverstrekking vindt plaats op basis van vragen vanuit die controlerende lichamen. De partijen worden mondjesmaat geïnformeerd en krijgen de details van de besluitvorming pas te horen, nadat de handtekeningen door de besluitvormende driehoek en de stadioneigenaren zijn gezet. De samenwerking is er dus wel, maar minder vrijwillig vanuit de besluitvormende driehoek dan in de eerste ronde het geval.

In de derde ronde wordt de kandidatuur in de media en door enkele Kamer- en raadsleden kritischer benaderd. Dat geldt ook voor de samenwerking in de totstandkoming van die kandidatuur. Volgens sommige Kamer- en raadsleden blijft die samenwerking uit en is er vanuit de besluitvormende driehoek zelfs sprake van non-interactie. De besluitvormende driehoek geeft echter signalen af dat in hun ogen meer dan voldoende samenwerking plaatsvindt. Bovendien lijkt een meerderheid van de Kamer- en raadsleden van mening dat de samenwerking niet onvoldoende is. Daarmee wordt in ieder geval duidelijk dat de aanwezigheid van samenwerking een perceptie is van de actoren. De mate van samenwerking is in de derde ronde in ieder geval onderwerp van discussie.



Figuur 8: de wijze en mate van gecoördineerde interactie in het besluitvormingsproces tussen de besluitvormende driehoek en de overige partijen.

9.2.2 De meerwaarde van samenwerking

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag: “in hoeverre is de meerwaarde van samenwerking terug te vinden in de totstandkoming van de WK-kandidatuur?”. In de operationalisering van de meerwaarde van samenwerking is erop gewezen dat dit onderzoek een grotendeels politieke benadering van beleid hanteert, waarmee het succes van het besluitvormingsproces kan worden afgemeten aan de steun en het draagvlak van de partijen binnen het netwerk voor de gekozen procesuitkomst.

A. Binnen de besluitvormende driehoek; KNVB, regering en colleges

De besluitvormende driehoek vormt aan het einde van de derde ronde nog altijd een coalitie. Bij de partijen binnen die driehoek is de wil om het WK te organiseren en het draagvlak voor de kandidatuur nog altijd aanwezig, alhoewel dat draagvlak in de ogen van sommige actoren enigszins vermindert. Desalniettemin lijkt de gezamenlijke beeldvorming in de eerste ronde zijn vruchten te hebben afgeworpen; vertegenwoordigers van alle partijen binnen de coalitie zijn aanwezig bij de presentatie van het HollandBelgium Bid op 2 december 2010 in Zürich. De enkeling die een verminderd draagvlak lijkt te ervaren, heeft geen sterke invloed op het algemene draagvlak voor de WK-kandidatuur binnen de besluitvormende driehoek. Dat draagvlak mag niet worden verward met politiek draagvlak. Politiek draagvlak moet voortkomen uit de interactie tussen de besluitvormende driehoek enerzijds en het parlement en de gemeenteraden anderzijds.



Figuur 9: de aanwezigheid van draagvlak onder de KNVB, regering en colleges als meerwaarde van gecoördineerde interactie binnen de besluitvormende driehoek

B. Tussen de besluitvormende driehoek en de andere partijen

Alhoewel er de nodige kritiek over de mate van samenwerking is geventileerd - tussen de besluitvormende driehoek en de overige partijen meer dan binnen de besluitvormende driehoek - kan worden gesteld dat er voldoende steun en politiek draagvlak voor de gekozen procesuitkomst bestond. Die steun is overigens niet unaniem en wellicht iets minder dan bij aanvang van de opgave. Dat de steun aan het einde van het besluitvormingsproces iets minder is, kan worden verklaard uit het gegeven dat de opgave steeds complexer lijkt te worden naarmate het besluitvormingsproces vordert; de consensus over de maatstaven en de zekerheid van de kennis over de opgave lijken alleen maar verder toe te nemen. De kandidatuur raakt meer en meer onderwerp van discussie en debat tussen de besluitvormende driehoek en de overige partijen. Een meerderheid staat aan het einde van het besluitvormingsproces echter nog altijd achter de kandidatuur. Die steun wordt zelfs uitgesproken door partijen die zich behoorlijk kritisch tonen over de samenwerking in het besluitvormingsproces. Desondanks lijkt er een beeld te zijn ontstaan van onvoldoende politiek draagvlak. Dat beeld is dusdanig sterk dat vertegenwoordigers van de KNVB c.q. het organisatiebureau zich genooddaakt zagen stevig te reageren op de kritische geluiden. Zodoende kan worden gesteld dat er een perceptie is van relatief zwak politiek draagvlak, maar dat valt feitelijk bekeken wel mee.



Figuur 10: de aanwezigheid van draagvlak onder de overige partijen als meerwaarde van gecoördineerde interactie tussen de besluitvormende driehoek en de overige partijen

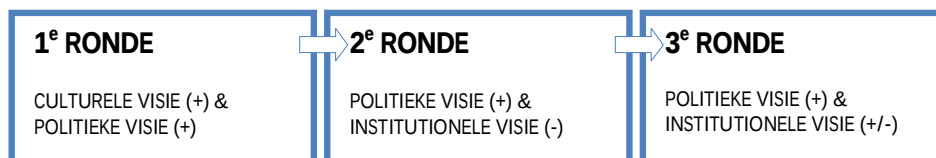
9.2.3 Verklaringen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vijfde en laatste deelvraag: “Welke verklaringen kunnen er worden gegeven voor de waargenomen en uitgebleven samenwerking?” Die verklaringen worden gegeven aan de hand van de drie oriëntaties van de partijen binnen het netwerk, te weten: de visie op sturing, de percepties van de afhankelijkheden en het gevoel van vertrouwen.

A. Binnen de besluitvormende driehoek; KNVB, regering en colleges

De dominante visie op sturing

Binnen de besluitvormende driehoek is gedurende het gehele besluitvormingsproces sprake van een politieke visie op sturing. In de initiatieffase van het besluitvormingsproces wordt die visie aangevuld met de culturele visie op sturing van de KNVB. Diezelfde KNVB wijst uiteindelijk op de juistheid van de gevolgde procedures en hanteert daarmee in de derde ronde een licht institutionele visie op sturing. Het organisatiebureau verwachtte (of hoopte op z'n minst) van de regering en colleges alomvattende kennis over de eisen van de FIFA en de gevolgen daarvan en dus een rationele visie op sturing met stevige regie richting Kamer en gemeenteraden.



Figuur 11: de dominante visie op sturing en de mate daarvan binnen de besluitvormende driehoek

Afhankelijkheden

De samenwerking binnen de besluitvormende driehoek lijkt minder aanwezig naarmate het besluitvormingsproces vordert; de coalitie wordt zwakker. Dat komt doordat de KNVB van een ketenafhankelijkheid in de eerste ronde naar een wederzijdse afhankelijkheid in de tweede en derde ronde gaat. Bij een ketenafhankelijkheid ziet de KNVB de noodzaak om actief de samenwerking te zoeken. Bij een wederzijdse afhankelijkheid verwacht zij dat de andere partijen zich zelf ook wat pro-actiever opstellen in de samenwerking. De KNVB kan zich dan iets minder actief opstellen.



Figuur 12: de dominante afhankelijkheidsrelatie en de mate daarvan binnen de besluitvormende driehoek

Vertrouwen

Binnen de besluitvormende driehoek staan de neuzen dezelfde kant op. Zij 'strijden' tezamen als één coalitie voor de totstandkoming van de WK-kandidatuur. De onderlinge samenwerking vindt niet plaats op basis van overeenkomsten. Dat is een aanwijzing voor de aanwezigheid van vertrouwen tussen de partijen. Het ontbreken van overeenkomsten zorgt echter ook voor onzekerheden. De colleges vrezen bijvoorbeeld dat deelname aan de kandidatuur teveel geld zou kunnen gaan kosten. De regering zegt echter toe sluitende afspraken daarover te maken. Alhoewel dat nog altijd geen concrete toezegging is, wordt dat als voldoende basis beschouwd voor verdere samenwerking. De partijen voelen onderling voldoende vertrouwen.



Figuur 13: de dominante mate van vertrouwen binnen de besluitvormende driehoek

B. Tussen de besluitvormende driehoek en de andere partijen

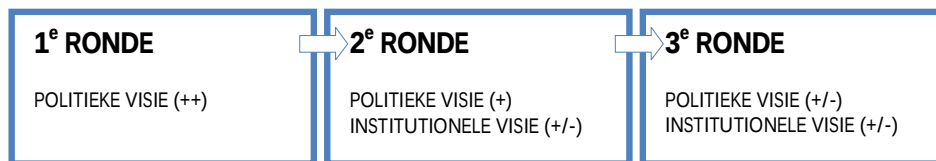
De visie op sturing

Gezien de onvolledige kennis bij de partijen en politiek draagvlak als hulpbron vanuit de colleges en gemeenteraden, wordt door de regering en de colleges een politieke visie op sturing gehanteerd. In een democratisch land als Nederland waar de regering en de colleges verantwoording dienen af te leggen aan respectievelijk het parlement en de gemeenteraad, is zo'n politieke visie op sturing onvermijdelijk. Het kan echter wel leiden tot oneindig polderen naar een breed gedragen oplossing. Gegeven de deadlines van de FIFA zijn de regering en de colleges nu en dan genooddaakt hun beslissingsmacht in te zetten om de kandidatuur tot stand te brengen. Dan wordt gebruikt gemaakt van de formele bevoegdheden en laten de deadlines geen ruimte meer voor intensieve samenwerking. Het is zodoende begrijpelijk dat de regering en colleges het parlement en de gemeenteraden niet overal direct bij betrekken. Het heeft echter wel tot gevolg dat de volksvertegenwoordigers in een later stadium worden geconfronteerd met besluiten die zij kritisch benaderen. Dat kan leiden tot kritiek binnen het parlement en de gemeenteraden.

De val van het kabinet, de economische recessie, de kritische berichtgeving over de macht van de FIFA, de gemeenteraadsverkiezingen en de naderende deadline voor het zetten van de eerste handtekeningen door het kabinet, de speelsteden en de stadioneigenaren zorgen voor een ommekeer in het enthousiasme dat in de eerste ronde was opgebouwd. De roerige politieke tijden zorgen voor een kritische blik op de wenselijkheid van een WK in eigen land. Er ontstaat discussie op zowel nationaal als lokaal niveau, hetgeen aanleiding is voor het indienen van moties, raads- en Kamervragen en het voeren van debatten. Als de vraagtekens van deze volksvertegenwoordigers als slecht worden beschouwd voor het publiek draagvlak, dan kan worden afgevraagd of een WK-kandidatuur in een democratisch land als Nederland überhaupt ooit op voldoende draagvlak mag rekenen.

De besluitvormende driehoek lijkt van begin tot eind een politieke visie op sturing te hanteren richting de overige partijen. Dat is niet vreemd; die coalitie is voor verdere uitwerking van de financiële onderbouwing na een eventuele toewijzing van het WK afhankelijk van die overige partijen. Het ondertekenen van de verklaringen, garanties en overeenkomsten is tot dat moment echter een bevoegdheid van regering en college, al dan niet gemandateerd. Daarin zijn die partijen dus relatief onafhankelijk. Door de deadlines van de FIFA is er geen ruimte voor oneindig polderen, waardoor de regering en colleges zo nu en dan gebruik maken van hun bevoegdheden en een enigszins institutionele visie op sturing lijken te hanteren.

De politieke visie blijft echter gehandhaafd. In een verder stadium zal besluitvorming immers financiële consequenties hebben, waarmee de besluitvormende bevoegdheden zich verplaatsen naar het toneel van de Tweede Kamer en de gemeenteraden.



Figuur 14: de dominante visie op sturing en de mate daarvan binnen de besluitvormende driehoek in de interactie met de overige partijen



Figuur 15: de dominante visie op sturing en de mate daarvan van onder de overige partijen in de interactie met de besluitvormende driehoek

Afhankelijkheden

Voor de organisatie van een WK is de besluitvormende driehoek afhankelijk van partijen als het parlement en de gemeenteraden. Die stellen bijvoorbeeld uiteindelijk de begroting vast, waarin de financiële consequenties van een WK-organisatie gedekt moeten worden. Het is daarom van belang voor de besluitvormende driehoek dat die overige partijen de WK-kandidatuur ondersteunen; er moet politiek draagvlak zijn. Die overige partijen zijn redelijk enthousiast over een WK in de Lage Landen, maar zijn daarbij wel afhankelijk van de afspraken die binnen de besluitvormende driehoek worden gemaakt én door die coalitie met de FIFA. Wanneer de organisatie van het WK zou worden binnengesleept door de besluitvormende driehoek, dan worden de overige partijen liever niet achteraf geconfronteerd met buitenproportionele financiële consequenties van de organisatie. Er is zodoende sprake van wederzijdse afhankelijkheid.



Figuur 16: de dominante afhankelijkheidsrelatie en de mate daarvan tussen de besluitvormende driehoek en de overige partijen

Vertrouwen

Bij sommige Kamer- en raadsleden ontstaat een verzwakt gevoel van vertrouwen door het uitblijven van actieve, uitgebreide communicatie over het besluitvormingsproces, vermeende geheimhouding van documenten en onduidelijkheid over met name de financiële consequenties van een WK-organisatie. De KNVB, de regering en de colleges proberen de kritische partijen van antwoorden te voorzien, hun handelen te verantwoorden en zetten hun handtekening onder de verklaringen en garanties. Daarmee verstrekken de regering en de colleges de stukken die de KNVB nodig heeft voor het tijdig indienen van het bidbook bij de FIFA. Sommige partijen hebben het gevoel dat zij daarbij worden gepasseerd en ervaren de besluitvorming door de daartoe bevoegde partijen als een hiërarchische vorm van sturing. Het gevoel van samenwerking leeft niet bij iedereen even sterk. Niettemin proberen de besluitvormende partijen hun handelen te verdedigen en daarbij steun te vragen. Zij proberen het vertrouwen te behouden en waar nodig te herwinnen. Een meerderheid blijft echter het vertrouwen in de besluitvormende partijen uitspreken. Daardoor kan de samenwerking nog altijd worden gevonden.



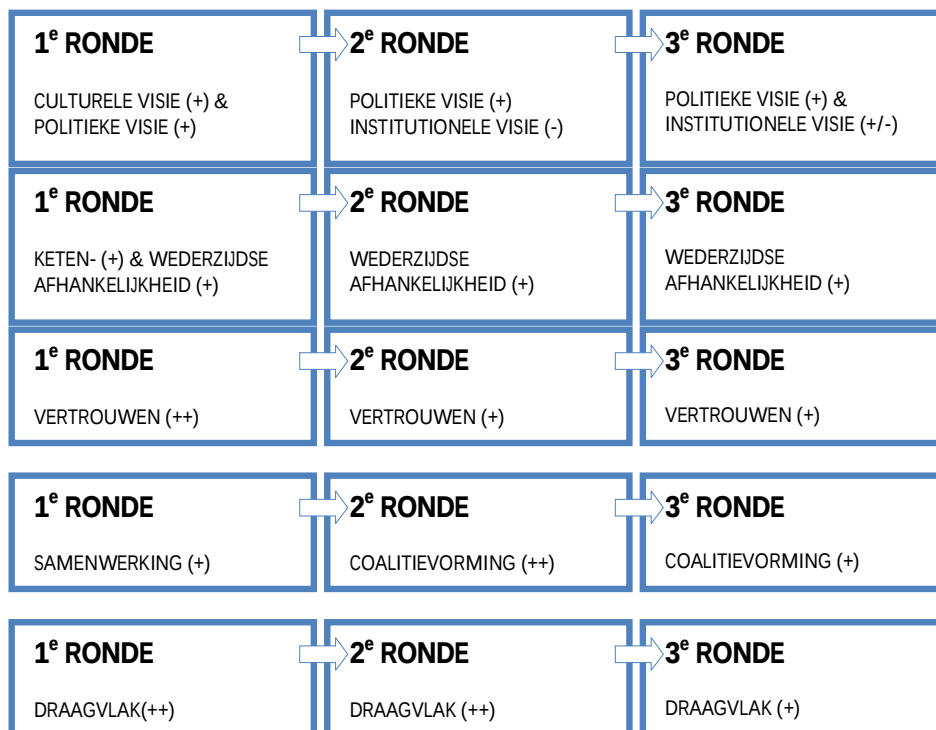
Figuur 17: de dominante mate van vertrouwen in de interactie tussen de besluitvormende driehoek en de overige partijen

9.2.4 De conclusies als totaalplaatje

In hoofdstuk 5 is een conceptueel model gepresenteerd dat als leidraad heeft gediend voor het beantwoorden van de deelvragen 3, 4 en 5. Die deelvragen zijn beantwoord in 9.2. Samengevoegd kunnen zij een totaalbeeld vormen van het besluitvormingsproces en antwoord geven op de centrale onderzoeksvraag: “*in hoeverre en op welke wijze heeft samenwerking geleid tot de totstandkoming van het HollandBelgium Bid?*”. Alvorens die vraag wordt beantwoord, wordt aan de hand van het conceptueel model eerst het proces als totaalbeeld geschetst. Te beginnen met het vizier op de besluitvormende driehoek, daarna ook met het vizier op het proces tussen de besluitvormende driehoek en de overige partijen.

A. Binnen de besluitvormende driehoek; KNVB, regering en colleges

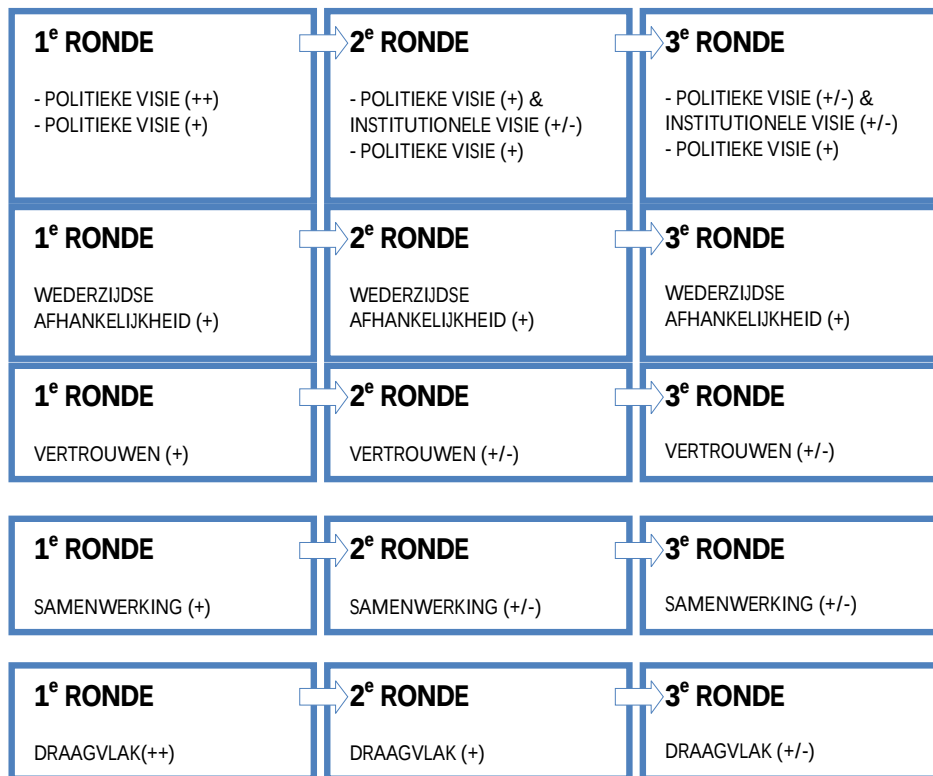
Over de oriëntaties van de partijen binnen de besluitvormende driehoek kan worden gezegd dat deze zich in de eerste ronde laten kenmerken door een culturele en politieke visie op sturing, keten- en wederzijdse afhankelijkheid en een sterk vertrouwen. Dat zijn ingrediënten voor goede samenwerking in de totstandkoming van de WK-kandidatuur, waarvoor veel draagvlak bestaat. In de tweede ronde laten de oriëntaties zich omschrijven als een politieke en licht institutionele visie op sturing, wederzijdse afhankelijkheid en voldoende vertrouwen. Het zijn de oriëntaties die leiden tot de vorming van een coalitie waarin de partijen gezamenlijk werken aan de WK-kandidatuur. Daarbij heeft iedere partij zijn eigen verantwoordelijkheden. Voor het gezamenlijk doel bestaat onderling veel draagvlak. In de derde ronde is dat beeld nog aanwezig, zij het dat de coalitie iets minder sterk oogt door de opkomst van de enigszins institutionele visie. Dat uit zich in een lichte aantasting van het draagvlak dat desondanks nog altijd voldoende aanwezig is.



Figuur 18: het totaalbeeld van het proces binnen de besluitvormende driehoek

B. Tussen de besluitvormende driehoek en de andere partijen

De meerwaarde van samenwerking tussen de besluitvormende driehoek en de andere partijen moet worden gevonden in het politiek draagvlak voor de procesuitkomst. Dat draagvlak is in alle rondes aanwezig, zij het in steeds afnemende mate. Dat lijkt een gevolg te zijn van de verzwakte samenwerking. Die samenwerking is in eerste instantie nog goed te noemen, door de aanwezigheid van politieke visies op sturing, wederzijdse afhankelijkheid en vertrouwen. Wanneer de visie op sturing vanuit de besluitvormende driehoek in de tweede en derde ronde institutionele kenmerken laat zien, verzwakt het onderlinge vertrouwen tussen de partijen en daarmee de samenwerking.



Figuur 19: het totaalbeeld van het proces tussen de besluitvormende driehoek en de overige partijen

In de interactie binnen de besluitvormende driehoek lijkt sprake van een gemeenschappelijke visie op sturing, wellicht deels voortkomend uit het gemeenschappelijke beeld van de opgave en de gewenste oplossing. In de interactie tussen de besluitvormende driehoek en de overige partijen is dat minder het geval. Daar is sprake van verschillende visies op sturing. Dat kan aanleiding zijn voor strijd tussen de partijen over de gewenste vorm van interactie. De besluitvormende driehoek en de overige partijen lijken beiden een politieke visie op sturing te hanteren, maar wanneer dat niet op tijd leidt tot een uitkomst gebruikt de besluitvormende driehoek zijn doorzettingsmacht. Dan wordt even een institutionele visie gehanteerd als machtsmiddel binnen de politieke visie. Dat rijmt voor sommige Kamer- en raadsleden niet met een bottom-up sturing en dat heeft gevolgen voor de mate van vertrouwen tussen de partijen.

Niettemin kan gesteld worden dat er zeker sprake is van samenwerking in ruime zin in de totstandkoming van de WK-kandidatuur als oplossing van de complexe opgave. Die samenwerking laat zich zien in de vorm van coalitievorming en samenwerking in enge zin, van begin tot eind. Beide vormen van gecoördineerde interactie nemen echter wel enigszins in kracht af, naarmate het besluitvormingsproces vordert. Dat heeft voor het draagvlak binnen de besluitvormende driehoek minder gevolgen dan voor het politieke draagvlak onder de overige partijen. Het politiek draagvlak is echter nog altijd voldoende, maar het is de vraag wat er met dat broze draagvlak was gebeurd, wanneer de WK-organisatie wel aan Nederland was toegewezen. Was het draagvlak aan het einde van de derde ronde dan voldoende om in goede samenwerking een volgende ronde in te gaan op weg naar breed gedragen besluitvorming over de daadwerkelijke organisatie van een WK?

9.3 Reflectie op de actualiteit

9.3.1 Twee evaluatierapporten

Alhoewel de WK-kandidatuur ten einde is gekomen met de toewijzing van de organisatie aan de Russische voetbalbond, is de kandidatuur nog altijd een actueel onderwerp van discussie. Het gaat nu met name om de totstandkoming van de kandidatuur. Op 16 december 2010, twee weken nadat de kandidatuur ten einde kwam, kwamen zowel de Kamerleden Leijten en Ouwehand als Van Dekken, Dijkstra en Klaver met moties waarin werd gevraagd om een onderzoek naar de gang van zaken rond de kandidatuur en daarbij de vraag te beantwoorden of aan de Tweede Kamer alle benodigde informatie tijdig ter beschikking is gesteld. Doel zou zijn om lessen te trekken uit de procedure en om voorstellen te kunnen doen voor beter overleg tussen regering en parlement [*Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010d en 2010e*]. Een evaluatieonderzoek was op 8 december 2010 al toegezegd door minister Schippers van VWS in het algemeen overleg met de vaste commissie voor VWS [*Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2010f:14*].

RTL Nieuws meldde op 2 juni 2011 dat de informatie die Klink verstrekke aan het parlement onvolledig en onvoldoende transparant zou zijn. Het belastingvoordeel voor de FIFA zou volgens Klink bijvoorbeeld maximaal 300 miljoen euro kosten, terwijl uit een e-mail van een ambtenaar blijkt dat die financiële gevolgen tussen de 300 en 900 miljoen euro werden geschat [*RTL, 2011*]. Het leidde tot vragen van de Kamerleden Dijkstra, Van Dekken en Leijten wanneer de evaluatie zou worden afgerond [*Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011 en 2011b*].

Op 27 juni 2011 informeerde Schippers de Tweede Kamer dat de eindrapportage van het evaluatieonderzoek is voorzien voor september 2011. Daarvoor zou zijn gekozen, zodat de evaluatie die het organisatiebureau zelf heeft opgesteld in de rapportage kan worden meegenomen.

9.3.2 Het evaluatierapport van het HollandBelgium Bid

Het HollandBelgium Bid presenteerde op 29 juni 2011 dat eigen evaluatierapport. De eigen evaluatie was voor de KNVB reden om geen medewerking te willen verlenen aan voorliggend onderzoek. Personen die werkzaam waren voor het HollandBelgium Bid lieten weten huiverig te zijn voor medewerking, omdat niet duidelijk zou zijn of de conclusies van het eigen evaluatierapport wel overeenstemming zouden vertonen met voorliggend onderzoek.

In het voorwoord van het rapport stelt Harry Been dat de evaluatie niet de intentie heeft te oordelen of te kritiseren [*HollandBelgium Bid, 2011:7*]. Niettemin zou in het rapport scherpe kritiek worden geleverd op de overheid. Die zou het verwijt krijgen dat het op bepaalde vlakken te weinig kennis van zaken had [*Voetbal International, 2011*]. Waar de overheid eerst de steun uitsprak aan de voetbalbond om samen te willen werken aan een WK-kandidatuur, daar lijkt het nu opeens een veeg onderuit de pan te krijgen van diezelfde voetbalbond. Volgens het NRC Handelsblad van 30 juni 2011 zou het organisatiebureau zichzelf echter uitgebreid op de borst kloppen in het rapport. Wat wordt er nu precies gezegd in het rapport?

Regie vanuit het ministerie?

In het evaluatierapport wordt onder andere gemeld dat het positieve gevoel dat in beide landen was gecreëerd enorm werd aangetast door “de kritiek die (sommige) media en politici eind juli en begin augustus uitten over de FIFA-eisen en de handelwijze van de overheden”. Het rapport stelt dat het aanbeveling verdient om in een voorkomend geval de regie “door, met en richting (lokale) overheden en politiek veel eerder en meer gestructureerd in te richten” [*HollandBelgium Bid, 2011:25*]. Die aanbeveling wordt onderschreven, maar het is maar de vraag of het voor de hand ligt dat die functie bij het coördinerende ministerie blijft, zoals in het rapport wordt gesteld. Gestructureerd inrichten kan evengoed plaatsvinden door de voetbalbond die voor de FIFA als kandidaat wordt gezien. Op die wijze blijft er ruimte voor de zuivere, politieke verantwoording. Bovendien zou de voetbalbond zich wellicht genoodzaakt zien om meer gevoel te krijgen bij het politiek spel rond een kandidatuur en meer verantwoordelijkheid bij zichzelf neer te leggen.

Kritiek op de parlementaire verantwoording?

Driessen [2011] stelt dat Been in zijn rapport kritisch is op een gedeelte van het parlement dat op het laatste moment nog vraagtekens plaatste bij de kandidatuur, terwijl het daarvoor nog - zij het voetstoots - meeging in

de ambities. *“Het ging om garantstellingen, belastingen en of we wel mee moesten dingen bij een organisatie als de FIFA met een voorzitter als Blatter. Die kanttekeningen zijn te laat geplaatst en niet goed geweest voor het publieke draagvlak”*, aldus Been [in: Driessen, 2011]. Het rapport noemt het een probleem dat Nederlandse politici zich *“vooral lieten leiden door de berichtgeving in de media, terwijl zij in april al waren geïnformeerd door het kabinet over de garantiebepalingen”* [HollandBelgium Bid, 2011:24]. Dat lijkt een onterecht eenvoudige constatering. Ja, de Kamerleden waren geïnformeerd, maar dat gebeurde pas na het verstrekken van de garanties aan de FIFA. De Kamer werd zodoende achteraf geconfronteerd met de eisen en bepalingen van de FIFA. Het is allerm minst vreemd dat Kamerleden zich dan vrij voelen om kritiek te uiten op besluitvorming waar zij zelf geen deel van uitmaakten. Als de regering de Kamer tevoren had geïnformeerd over dubieuze eisen van de FIFA, dan hadden de Kamerleden zich ook niet hoeven te beroepen op informatie afkomstig van de kritische journalistiek.

Schuld bij de regering?

Het is overigens maar de vraag in hoeverre de regering op de hoogte was van alle eisen van de FIFA en de uitwerking daarvan binnen de Nederlandse wet- en regelgeving. Daarvoor zijn de overeenkomsten, verklaringen en garanties te complex gebleken. Niet voor niets moest Klink de Kamer uiteindelijk informeren dat een situatie als die rond de Bavaria meisjes ook in Nederland zou kunnen plaatsvinden. Dat wordt ook erkend in het rapport: *“ondanks dat de procedures op de juiste manier zijn gevolgd, moet worden vastgesteld dat zowel op ministerieel niveau als bij de volksvertegenwoordiging onvoldoende kennis aanwezig was over de afgegeven garanties”* [HollandBelgium Bid, 2011:42]. Dat klinkt als een uitspraak in lijn met die van Gullit dat Klink tevoren alles had moeten weten, maar met die aanname wordt de complexe opgave onrecht aangedaan.

Alhoewel niet zozeer van een schuldvraag wordt gesproken, lijkt het organisatiebureau de punten van kritiek vooral te richten op partijen als de Tweede Kamer en de gemeenteraden. Het kan echter geen kwaad de hand ook in eigen boezem te steken.

9.4 Aanbevelingen

9.4.1 Schoenmaker, blijf bij je leest!

Het is allereerst frappant te noemen dat vertegenwoordigers van de KNVB zich bemoeiden met de politieke discussies over de kandidatuur. Dat werkte mogelijk averechts op het politieke draagvlak, waarvoor het HollandBelgium Bid nu juist meer regie vraagt. Voor die regie wordt nu gewezen naar het ministerie, maar de KNVB mag het zich zelf ook aanrekenen dat de regie nodig is. Het politieke spel laat zich immers lastig structureren wanneer de voetbalbond zich ongevraagd gaat bemoeien met politieke aangelegenheden.

9.4.2 Pleidooi voor een culturele visie op sturing

De meerwaarde van samenwerking in een complex besluitvormingsproces kan worden gevonden in de steun en het draagvlak van de partijen binnen het netwerk voor de uitkomst van de opgave. In de haalbaarheidsstudie werd het draagvlak voor een WK-kandidatuur positief getoetst bij de overheden [HollandBelgium Bid, 2011:41], maar het organisatiebureau zegt last te hebben gehad van de negatieve berichtgeving die het draagvlak geen goed heeft gedaan. Het organisatiebureau heeft die berichtgeving niet kunnen bijsturen.

In de conclusies van dit onderzoek is duidelijk geworden dat de gecoördineerde interactie in het begin van het proces meer vanzelfsprekend was dan aan het einde van het proces. Dat geldt in zekere zin voor de gecoördineerde interactie binnen de besluitvormende driehoek, maar des te meer voor de samenwerking tussen die coalitie en de overige partijen. Die verandering lijkt niet afkomstig van de afhankelijkheidsrelaties. Die blijven grotendeels ongewijzigd. De visies op sturing en het gevoel van vertrouwen daarentegen laten wel veranderingen zien.

Binnen de besluitvormende driehoek werd de culturele visie al snel ingeruild voor een sec politieke visie op sturing. Daarin stond dus niet meer de gemeenschappelijke beeldvorming centraal, maar het beïnvloeden van elkaar door middel van invloed en macht. Bijvoorbeeld door coalities te vormen met sommige partijen in het netwerk. In die machtsstrijd proberen partijen met name hun eigen belangen te verdedigen, hetgeen slecht is voor het vertrouwen.

De besluitvormende driehoek hanteert richting de overige partijen een politieke en zelfs enigszins institutionele visie op sturing. Samenwerking met de overige partijen wordt dan met name gezocht wanneer de procedures dat eisen, maar die noodgedwongen interactie doet het geen vertrouwen geen goed. De formele spelregels krijgen de overhand, terwijl samenwerking juist gebaat is bij samenwerking op basis van vertrouwen. Dat vertrouwen zou wellicht kunnen worden verkregen door Tweede Kamer en de gemeenteraden met regelmaat te informeren over de vorderingen van de totstandkoming van de kandidatuur. Dan worden die partijen niet plotseling geconfronteerd met al genomen besluiten. Die aanbeveling sluit overigens aan op de evaluatie van de KNVB.

Om het draagvlak te behouden voor de kandidatuur van een groot evenement is het van belang een culturele visie op sturing te handhaven. Dat kan worden gecombineerd met een politieke visie op sturing.

9.4.3 Erken de complexiteit

Voor alle partijen in het besluitvormingsproces geldt dat de complexiteit van de opgave moet worden erkend. De discussie over de financiële consequenties van een mogelijke WK-organisatie is een mooi voorbeeld van een onderdeel van de opgave, waarbij de complexiteit niet door iedereen wordt erkend. Alhoewel iedereen lijkt te beamen dat de kennis over de opgave onvolledig is, blijven met name de parlementariërs en raadsleden vragen om volledige gegevens. Wanneer bij het verstrekken van de gegevens wordt gewezen op de onzekerheden rond de gepresenteerde cijfers, wordt die onvolledigheid gek genoeg niet geaccepteerd. Dat onttaardt in een discussie zonder einde. Het is uiteraard wel zaak dat de besluitvormende driehoek dan consequent is in het noemen van de cijfers en bijbehorende aannames. Het opvragen van verschillende kosten-baten analyses en vervolgens de meest gunstige cijfers gebruiken, wekt achterdocht en is voer voor debat.

De opgave kenmerkt zich als een ongetemd politiek probleem met verschillende complexiteiten. Het is een illusie dat voor een dergelijke opgave een aanpak en oplossing worden gevonden die 100% politieke steun zullen krijgen. Ongetemde politieke problemen zijn onderwerp van strijd en politiek debat. Het politieke spel maakt het alleen maar complexer om volledig procedureel en inhoudelijk draagvlak te verwerven. Streef dat dan ook niet na. Ook met de aanbevelingen van dit onderzoek zal dat niet worden verkregen.

9.4.4 Wees bewust van het onderscheid tussen procedureel en inhoudelijk draagvlak

Een complexe opgave kent verschillende complexiteiten. Als gesteld in dit onderzoek dient samenwerking met name te worden beschouwd als instrument om de procedurele complexiteit te reduceren. Op die manier ontstaat draagvlak voor een procesuitkomst die uit samenwerking tot stand is gekomen. Betrokken partijen kunnen de procesuitkomst dan steunen zonder het inhoudelijk eens te zijn met die procesuitkomst. Wanneer de procesuitkomst echter inhoudelijk niet wordt gedragen en er is bovendien de nodige kritiek te leveren op het samenspel in de totstandkoming van dat besluit, dan zullen die overige partijen zich minder geremd voelen om kritiek te leveren op de procesuitkomst. Dat doet het publiek draagvlak voor een kandidatuur geen goed. Het verdient aanbeveling om in een besluitvormingsproces bijvoorbeeld halfjaarlijkse informatiemomenten in te bouwen, waarin door de besluitvormende coalitie wordt aangegeven wat de stand van zaken is in het besluitvormingsproces. Dat kan het gevoel van vertrouwen onder de overige partijen goed doen. Zij worden dan meer betrokken in het proces, waarmee een steviger basis wordt gelegd voor de procesuitkomst.

9.4.5 Respecteer de democratische beginselen

De KNVB is de initiator van de kandidatuur en profileert zich in het begin van het besluitvormingsproces als de probleemeigenaar. Nadat er draagvlak bij de andere partijen in de besluitvormende driehoek wordt geconstateerd, neemt de KNVB een andere rol aan. Sterker nog, getuige de conclusies uit het eigen evaluatierapport legt de voetbalbond de rol van probleemeigenaar vervolgens neer bij de regering. De regering en de colleges moesten er vooral zelf voor zorgen dat zij met hun bevoegdheden de benodigde input konden aanleveren. Nadat het draagvlak voor de WK-kandidatuur aanwezig is binnen de besluitvormende driehoek, legt de KNVB de verantwoordelijkheid voor het verwerven van politiek draagvlak bij de regering en de colleges.

Dat is geen probleem als de voetbalbond daarbij nadrukkelijk beseft dat de regering dient te handelen binnen de publiekrechtelijke bevoegdheden. In de Nederlandse representatieve democratie dient de minister

verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Aan die representatieve democratie ontleent de Tweede Kamer zijn bestaansrecht; de Tweede Kamer controleert het handelen van de minister. Daarbij kan de minister worden gewezen op aspecten van de opgave die hem nog niet volledig bekend waren. Daar is niets vreemds aan bij een complexe opgave als de WK-kandidatuur. Dat is zelfs een meerwaarde van de controlerende taak van het parlement. Zolang de voetbalbond het vervelend vindt dat parlementariërs vraagtekens plaatsen bij de WK-kandidatuur, lijkt het verstandiger dat de KNVB de rol van probleemeigenaar bij zichzelf houdt. De KNVB zou de verantwoordelijkheden anders te makkelijk plaatsen bij een coördinerend ministerie dat geen garanties kan geven over de uitkomst van het besluitvormingsproces. In dat geval kunnen we na een mislukking van de mogelijke EK-kandidatuur wederom een evaluatierapport verwachten, waarbij de bond zichzelf op de borst klopt en de kritiek richt op een andere partij.

Politiek draagvlak kan alleen worden verkregen wanneer de democratische beginselen worden gerespecteerd. Als het gebrek aan draagvlak in de schoenen wordt geschoven van de kritische parlementariërs én politiek draagvlak als cruciaal wordt gezien, dan kan in de toekomst misschien maar beter worden besloten om pogingen om grote sportevenementen naar Nederland te halen bij voorbaat te staken.

BIJLAGEN

LIJST VAN AFKORTINGEN

AFC:	Asian Football Confederation
CAF:	Confederation of African Football
CDA:	Christen-Democratisch Appèl
CONCACAF:	Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football
CONMEBOL:	Confederación Sudamericana de Fútbol
EK:	Europees Kampioenschap
EZ:	Economische Zaken
FA:	Football Association
FIFA:	Fédération Internationale de Football Association
FLF:	Fédération Luxembourgeoise de Football
KBVB:	Koninklijke Belgische Voetbalbond
KNVB:	Koninklijke Nederlandse Voetbalbond
OFC:	Oceania Football Confederation
PvDA:	Partij van de Arbeid
PvdD:	Partij voor de Dieren
PVV:	Partij Voor de Vrijheid
SP:	Socialistische Partij
UEFA:	Union Européenne de Football Association
VVD:	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS:	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WK:	Wereldkampioenschap

BRONNEN

A.

- Aboutaleb, A.** (2010). [Naamloos]. Brief d.d. 12 maart 2010 aan de heer dr. A. Klink. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Agranoff, R. en M. McGuire** (2001). *Big questions in public network management research*. In: Journal of Public Administration Research and theory, 11, pp. 295-326.
- Algemeen Dagblad** (2006a). *Nederland en België willen WK 2018*. 19 april 2006
- Algemeen Dagblad** (2006b). *Nederland stelt zich kandidaat voor WK 2018*. 16 oktober 2006
- Algemeen Dagblad** (2006c). *Belgische studie haalbaarheid WK 2018 in Benelux*. 4 mei 2006
- Algemeen Dagblad** (2006d). *'Nooit WK in Nederland en België'*. 20 mei 2006
- Algemeen Dagblad** (2010a). *Gullit en Been: Vol op koers*. 20 april 2010
- Algemeen Dagblad** (2010b). *FIFA laat Bavaria-babes arresteren*. 15 juni 2010
- Algemeen Dagblad** (2010c). *Van Praag hekelt aantijgingen Wouter Bos*. 4 november 2010
- Andriessen, J.H.T.H.** (1987). *Organisaties en hun relaties. Over het analyseren van interorganisationale netwerken*. Tilburg: IVA
- Annema, P.** (2007). *'WK is goed voor 't land en goed voor 't voetbal'*. De Volkskrant, 5 juli 2007
- Annema, P.** (2007b). *Balkenende achter plan WK-voetbal*. De Volkskrant, 6 juli 2007
- Annema, P.** (2008). *Tijd dringt bij kandidatuur WK voetbal*. De Volkskrant, 13 november 2008
- Annema, P.** (2009). *Uitgekiende lobby, dat is de strategie*. De Volkskrant, 22 september 2009
- Annema, P. en W. Visser** (2009). *Op zoek naar evenwicht*. De Volkskrant, 5 december 2009
- ANP** (2010). *Blatter onder de indruk van Gullit en Crujff*. 14 mei 2010. Zürich: ANP

B.

- Beerekamp, H.** (2010). *Geen bloemetjesjurk in Kamer en stadion*. NRC Handelsblad, 16 juni 2010
- Bekkers, V.J.J.M.** (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Lemma
- Bochove, H.T. van** (2006). *De gefragmenteerde A15-zone. Hoe koppelingen in een gefragmenteerde beleidswereld tot stand komen*. Doctoraalscriptie Bestuurskunde. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen
- Bouwmans, H.** (2010). *'Iedereen wil het WK'*. 18 september 2009. <<http://www.binnenlandsbestuur.nl/>> . Geraadpleegd op 12 juni 2011
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist** (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld** (2002). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service
- Bruijn, T.J.M.M. de** (2003). *Samenwerken in beleidsnetwerken*. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red) (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, pp. 329-350. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Bult, M.** (2003). *Public Private Partnerships. Focus on interaction*. Utrecht: Lemma
- Bussemaker, J.** (2010). *Speelsteden*. Brieven aan de burgemeesters van Heerenveen, Enschede, Rotterdam, Amsterdam en Eindhoven. Datum: 4 januari 2010. Kenmerk: S/2979023. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

C.

- Copenhagenize.com** (2010). *Bidding with bicycles*. 25 mei 2010. <<http://www.copenhagenize.com/>>. Geraadpleegd op 20 mei 2011
- Crujff, J.** (2009). *Column Johan Crujff*. De Telegraaf, 28 september 2009

D.

- Daily Mail** (2010). *England suffer World Cup humiliation as they fail in bid to land 2018 finals*. 3 december 2010. <<http://www.dailymail.co.uk/>>. Geraadpleegd op 14 juni 2011
- Dekker, W.** (2010). *Nederland belooft de FIFA verbod op reclamestunts*. De Volkskrant, 19 juni 2010
- Derix, S. en D. de Groot** (2010). *Een nerveus slotoffensief. WK voetbal 2018 D-Day in Zürich*. NRC Handelsblad, 2 december 2010
- Derix, S. en D. de Groot** (2010b). *Cijfers over opbrengsten WK onjuist*. NRC Handelsblad, 20 november 2010

Derix, S. en D. de Groot (2010c). *Stem van FIFA-bestuurder is al jaren te koop*. NRC Handelsblad, 18 november 2010

Dirks, B. (2008). *België maakt nu al de geesten rijp voor WK voetbal in 2018*. 7 mei 2008

Dool, P. van den (2011). *KNVB wil EK 2020 naar Nederland halen*. NRC Handelsblad, 9 maart 2011

Driel, M. van (2010). *Bos voorziet meer donkere dan roze of oranje wolken*. De Volkskrant, 24 februari 2010

Driel, M. van (2010b). *Organisatie WK kost Nederland miljard euro*. De Volkskrant, 6 april 2010

Driessen, V. (2011). *HollandBelgium Bid sluist 1,7 miljoen euro terug*. De Telegraaf, 29 juni 2011

E.

Edwards, A.R. en L. Schaap (2008). *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Eindhovens Dagblad (2010). *Blatter onder de indruk van Gullit en Crujff*. 14 mei 2010. <<http://www.ed.nl/>>. Geraadpleegd op 6 april 2011

Elsevier (2007). *Balkenende enthousiast over organisatie WK 2018*. 5 juli 2007. <<http://www.elsevier.nl/>>. Geraadpleegd op 28 juni 2011

F.

FIFA (2007). *Rotation ends in 2018*. 29 oktober 2007

FIFA (2007b). *English FA confirms 2018 bid*. 1 november 2007

FIFA (2007c). *Associations of Belgium and the Netherlands officially announce interest in submitting joint bid*. 14 november 2007

FIFA (2008). *Joint decision on 2018 and 2022*. 30 mei 2008

FIFA (2008b). *Combined bidding confirmed*. 20 december 2008

FIFA (2009). *Remarkable interest in 2018 & 2022*. 3 februari 2009

FIFA (2009b). *2018 and 2022 bidding begins!* 15 juni 2009

FIFA (2009c). *Bidding process for the 2018 FIFA World Cup and the 2022 FIFA World cup*. Brief d.d. 15 januari 2009 van de FIFA aan de leden van de FIFA die verkiesbaar zijn voor de organisatie van het WK van 2018 en/of 2022. Kenmerk SG/vol. Zürich: FIFA

FIFA (2010). *FIFA receives bidding documents for 2018 and 2022 FIFA World Cups*. 14 mei 2010

FIFA (2010b). *Handover of official bids: Reactions*. 14 mei 2010

FIFA (2010c). *Last phase of bidding process*. 15 juli 2010

FIFA (2010d). *Bidding Process for the 2018 and/or 2022 FIFA World Cup – contact with members of the FIFA Executive Committee and their member associations*. Brief d.d. 7 juli 2010 van de FIFA aan de leden van de FIFA die interesse hebben getoond in het ontvangen en organiseren van het WK van 2018 en/of 2022. Kenmerk: SG. Zürich: FIFA

FIFA (2010e). *Low Countries welcome FIFA inspectors*. 13 augustus 2010

FIFA (2010f). *Executive Committee approves voting process*. 29 oktober 2010

FIFA (2010g). *USA bid committee to focus on 2022 FIFA World Cup*. 15 oktober 2010

FIFA (2010h). *Russia and Qatar to host 2018 and 2022 FIFA World Cups, respectively*. 2 december 2010

FIFA (2010i). *Bidding Process for the 2018 and/or 2022 FIFA World Cup. Legal Matters*. Brief d.d. 16 september 2010 van de FIFA aan het HollandBelgium Bid. Zürich: FIFA

FR12.nl (2010). *Nieuwe Kuip op WK 2018*. 5 mei 2010. <<http://www.fr12.nl/>>. Geraadpleegd op 8 juli 2011

Frissen, P. (2000). *Sturing en Publiek Domein. Sociaal-democratie zonder partij*. Den Haag: Wiardi Beckmann Stichting / Amsterdam: Centrum voor Lokaal Bestuur

G.

Gaudron, J.M. en M. Vandermeir (2007). *Coupe du monde 2018 de football: tirs au but... ou hors jeu?* 26 januari 2007. <<http://www.paperjam.lu/>>. Geraadpleegd op 10 juni 2011

Gemeente Eindhoven, college van (2009). *WK Voetbal 2018/2022*. Raadsinformatiebrief d.d. 27 februari 2009. Kenmerk: 09.R2977.001. Eindhoven: Gemeente Eindhoven

Gemeente Rotterdam (2008). *Notulen van de raadsvergadering van 24 april 2008 (middagzitting)*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam

Groot, L. de en A. Roelofswaard (2006). *Samenwerken tussen organisaties. Kiezen van de vorm, bewust van de fasen en een juiste sturing*.

Gullit, R. (2010). *Ab Klink gebruikt het voetbal*. De Telegraaf, 11 september 2010

Gijzel, R. van (2010). *Stadionaanpassing WK voetbal 2018/2022*. Brief d.d. 10 mei 2010 aan de heer dr. A. Klink. Kenmerk S&B/BEL/NR.10UIT09045. Eindhoven: Gemeente Eindhoven

Gijzel, R. van (2010b). *WK Voetbal 2018/2022*. Brief d.d. 2 april 2010 aan de ministers dr. A. Klink en dr. E. Hirsch Ballin. Kenmerk S&B/BEL/NR.10UIT06475. Eindhoven: Gemeente Eindhoven

H.

Heuvel, M. van den, R. Hoekman en H. van der Poel (2011). *Sport in de stad. Over de maatschappelijke, ruimtelijke en economische rol van sport in de stedelijke context*. Nieuwegein: Arko Sports Media

Heijnen, A., J. van der Velden en E. Copius Peereboom (2008). *Het effect van netwerkmanagement*. In: Overheidsmanagement, 2008-2, pp. 12-16

HollandBelgium Bid, The (2009). *Communicatieplan*. Eindhoven: HollandBelgium Bid

HollandBelgium Bid, The (2011). *The HollandBelgium Bid evaluatierapport*. Eindhoven: HollandBelgium Bid

Hoogendam, E. (2009). *Kwaliteitskrant versus populaire krant. De berichtgeving rondom de zaak Joran van der Sloot in De Telegraaf en NRC Handelsblad*. Masterscriptie Media en Journalistiek. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit der Historische en Kunstwetenschappen.

Huijts, P.H.A.M. (2009). *Overleg burgemeesters vijf speelsteden*. Nota van de Directeur-Generaal Volksgezondheid aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Kenmerk: S/2978997. Datum: 22 december 2009. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Huijts, P.H.A.M. (2010). *Brief Kamer inzake kosten WK-voetbal*. Nota van de Directeur-Generaal Volksgezondheid aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Kenmerk: S/3001087. Datum: 21 april 2010. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Huijts, P.H.A.M. (2010b). *Overleg over WK voetbal 7 april 2010, met minister Hirsch Ballin, KNVB, Burgemeesters van de 5 speelsteden*. Nota van de Directeur-Generaal Volksgezondheid aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Kenmerk: S/2997869. Datum: 29 maart 2010. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

I.

J.

Joolen, O. van (2010). *Twijfel bij gemeenteraden over WK-bid*. 7 september 2010. <<http://nos.nl/>>. Geraadpleegd op 18 juni 2011

K.

Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.

Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press

Kleijn, L. de (2008). *Aanmelding regeling van werkzaamheden betreffende voorbereidingen WK voetbal en Olympische Spelen*. Brief d.d. 21 april 2008 aan de voorzitter van de gemeenteraad.

Kliknieuws (2010). PvdA en CDA kritisch op plannen voor wk 2018. 7 september 2010. <<http://eindhoven.kliknieuws.nl/>>. Geraadpleegd op 14 juni 2011

Klink, A. (2010). *Kosten WK voetbal 2018*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Kenmerk: S3001101. Datum: 21 april 2010. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Klink, A. (2010b). *Organisatie Wereldkampioenschap Voetbal*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Kamerstuk 32371-1. Datum: 20 april 2010. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Klink, A. (2010c). *Organisatie Wereldkampioenschap Voetbal*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Kamerstuk 32371-9. Datum: 13 oktober 2010. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Klijn, E.H., A.J. Steijn en J. Edelenbos (2010). *The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks*. In: Public Administration, 88(4), 1063-1082

KNVB (2009). *Cruijff positief over WK-kandidatuur*. 6 augustus 2009. <<http://www.knvb.nl/>>. Geraadpleegd op 14 juni 2011

KNVB (2009). *Grote namen steunen WK-kandidatuur*. 21 september 2009. <<http://www.knvb.nl/>>. Geraadpleegd op 15 juni 2011

KNVB (2010). *'Gezond voetbal. Dat is het belangrijkste'*. 3 september 2010. <<http://www.knvb.nl/>>. Geraadpleegd op 15 juni 2011.

KNVB (2010b). *Missie en visie*. <<http://www.knvb.nl/>>. Geraadpleegd op 3 juli 2011.

Koppenjan, J.F.M. en E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen / New York: Routledge

L.

Leijten, R. (2010). *Overgrote meerderheid tegen FIFA-eisen bij WK-voetbal*. Trouw, 12 augustus 2010

M.

March, H.G. en J.P. Olsen (1976). *Ambiguity and Choice in Organisations*. Bergen: Universitetsforlaget

Misset, R. (2010). *'Zonder steun van de regering komt dat WK voetbal niet hier'*. De Volkskrant, 12 april 2010

N.

NRC Handelsblad (2007a). *Van Basten pleit bij Balkenende voor WK*. 5 juli 2007

NRC Handelsblad (2007b). *Blatter positief over kandidatuur WK voetbal 2018*. 5 november 2007

NRC Handelsblad (2007c). *WK voetbal 2014 naar Brazilië*. 30 oktober 2007

NRC Handelsblad (2010a). *Gullit troefkaart voor binnenhalen WK 2018/2022*. 9 februari 2010

NRC Handelsblad (2010b). *Kabinet struikelt over Uruzgan*. 20 februari 2010

NRC Handelsblad (2010c). *Acht jaar Balkenende*. 14 oktober 2010

NRC Handelsblad (2011). *WK bid: laptop te duur cadeau*. 30 juni 2011

Nu.nl (2010). *Kamer wil verder met plannen voor WK 2018*. 22 april 2010. <<http://www.nu.nl/>>. Geraadpleegd op 17 juni 2011

O.

Oliver, C. (1990). *Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions*, in: *Academy of Management Review*, 15 (2), pp. 241-265

Opstelten, I.W.M. (2008). *Toezegging gemeenteraad*. Brief d.d. 27 mei 2008 aan de leden van de commissie FIBS en aan de leden van de commissie BVM. Rotterdam: gemeente Rotterdam

P.

Pierre, J. and B.G. Peters (2000). *Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance*, in: J. Pierre and B.G. Peters. *Governance, Politics and the State*. New York: Macmillan Press LTD

PvdA (2010). *PvdA wil WK 2018 naar Nederland halen*. 16 april 2010. <<http://nu.pvda.nl/>>. Geraadpleegd op 16 juni 2011

Q.

R.

Roerig, J. (2010). *Woede over aanhouding Bavaria-Babes*. De Telegraaf, 15 juni 2010

Rijksoverheid (2010a). Sport. <<http://www.rijksoverheid.nl/>>. Geraadpleegd op 4 april 2011

Rijksoverheid (2010b). Topsport. <<http://www.rijksoverheid.nl/>>. Geraadpleegd op 4 april 2011

RTL (2011). *RTL Nieuws. Uitzending d.d. 2 juni 2011*. Hilversum: RTL Nederland

S.

Sanctorum, J. (2010). *De Nachtwacht revisited*. 15 augustus 2010. <<http://visionairbelgie.wordpress.com/>>. Geraadpleegd op 12 juni 2011.

Schippers, E.I. (2011). *Kosten WK voetbal 2018*. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Kenmerk: DS-U-3069511. Datum: 27 juni 2011. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Seegers, J. (2011). *Omkopingsonderzoek FIFA naar eigen voorzitter Sepp Blatter*. NRC Handelsblad, 27 mei 2011

Segers, J. (1999). *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*. Assen: Van Gorcum

Shankly, W. (1981). *Interview 'Live from Two'*. Manchester: Granada Television

T.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho

Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA

Trouw (2007). *Heerenveen heeft wel oren naar WK 2018*. 8 november 2007

Trouw (2010). *Twijfel over WK komt laat, maar moet serieus worden genomen*. 9 augustus 2010

Tubantia, TC (2010). *Politiek gemor verkleint kansen WK*. 20 augustus 2010

<<http://www.tctubantia.nl/>>. Geraadpleegd op 16 juni 2011

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009). *Vragen van de leden Dibi en Sap (beiden Groen Links) aan de minister-president, minister van Algemene Zaken*. 6 februari 2009. Kamerstuk 2080912510. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010). *Organisatie Wereldkampioenschap voetbal*. Verslag van een algemeen overleg d.d. 22 april 2010. Kamerstuk 32371-5. Den Haag: Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010b). *WK Voetbal*. Debat d.d. 22 april 2010 naar aanleiding van een algemeen overleg d.d. 22 april 2010 over het WK Voetbal 2018/2022. Kamerstuk 80-6850. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010c). *Organisatie Wereldkampioenschap voetbal*. Verslag van een schriftelijk overleg naar aanleiding van op 16 juli 2010 ingediende vragen aan de minister van VWS. Kamerstuk 32371-8. Den Haag: Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010d). *Organisatie Wereldkampioenschap voetbal*. Motie d.d. 16 december 2010 van de kamerleden Leijten en Ouwehand. Kamerstuk 32371-12. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010e). *Organisatie Wereldkampioenschap voetbal*. Motie d.d. 16 december 2010 van de kamerleden Van Dekken, Dijkstra en Klaver. Kamerstuk 32371-13. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2010f). *Organisatie Wereldkampioenschap voetbal*. Verslag van een algemeen overleg d.d. 8 december 2010. Kamerstuk 32371-16. Den Haag: Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011). *Vragen van het lid Leijten (SP) aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. 07/06/2011. Kamerstuk 2011Z11942. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2011b). *Vragen van de leden Dijkstra (D66) en Van Dekken (PvdA) aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. 16/06/2011. Kamerstuk 2011Z12968. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal

U.

V.

Veghel, T. van (2010). *Been: 'Kritiek gemeenten over WK doet me weinig'*. 8 september 2010. <<http://www.vi.nl/>>. Geraadpleegd op 1 juni 2011

Velden, E. van der (2010). *De journalistiek: één grote ramp? De kwaliteit van rampenjournalistiek in historisch perspectief van 1954-2009*. Masterscriptie Journalistiek. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Letteren

Vermaas, P. (2010). *'Wellicht waarschuwing en boete'*. NRC Handelsblad, 16 juni 2010

Vissers, W. (2010). *Een wereldburger trekt de kar voor de lage landen*. De Volkskrant, 10 februari 2010

Vissers, W. (2010b). *KNVB-baas: 'WK-critici zijn zure calvinisten'*. De Volkskrant, 13 augustus 2010

Voetbal International (2011). *Scherpe kritiek op overheid aangaande WK-bid 2018*. 29 juni 2011.

<<http://www.vi.nl/>>. Geraadpleegd op 5 juli 2011.

Voetbal.nl (2010). *Poll: Wat is jouw WK-bid gevoel?* 1 december 2010. <<http://senioren.voetbal.nl/>> . Geraadpleegd op 6 juni 2011

Volkskrant, de (2007). *Rotterdam en Feyenoord willen WK-waardig stadion*. 21 september 2007

Volkskrant, de (2007b). *FIFA laat rotatiesysteem WK los*. 29 oktober 2007

Volkskrant, de (2007c). *KNVB om tafel met Balkenende over WK in 2018*. 22 mei 2007

Volkskrant, de (2007d). *Beneluxparlement viert 50-jarig bestaan*. 16 juni 2007

Volkskrant, de (2007e). *Premier enthousiast over WK-voetbal in Nederland*. 6 juni 2007

Volkskrant, de (2007f). *Half miljoen voor onderzoek WK 2018*. 17 augustus 2007

Volkskrant, de (2007g). *FIFA laat rotatiesysteem WK los*. 29 oktober 2007

Volkskrant, de (2007h). *FIFA-baas geeft Nederland en België hoop voor WK 2018*. 14 november 2007

Volkskrant, de (2008). *Been: Fans vergroten kans op WK 2018*. 1 juli 2008

Volkskrant, de (2009). *België en Nederland openen website voor WK in 2018*. 10 juni 2009

Volkskrant, de (2010). *Kabinet achter Nederlands bid WK 2018*. 20 april 2010

Volkers, J. (2009). *Kabinet omarmt olympische aspiraties*. De Volkskrant, 3 juli 2009

VROM, Ministerie van (2008). *De kracht van samenwerking. Samenwerkingsmodellen in de stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van VROM.

VVD en CDA (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*. Regeerakkoord VVD-CDA

VWS, Ministerie van (2010). *Opm EZ bij concept antwoorden*. E-mail d.d. 4 augustus 2010 vanuit het ministerie van VWS aan het ministerie van EZ. Den Haag: Ministerie van VWS

VWS, Ministerie van (2010). *Overleg burgemeesters speelsteden WK Voetbal 2018*. Verslag van een overleg d.d. 7 januari 2010. Den Haag: Ministerie van VWS

W.

X.

Y.

Z.

Zantingh, P. (2011). *Kabinet had geen idee wat WK-organisatie zou gaan kosten*. NRC Handelsblad, 2 juni 2011

Zuidervaart, B. (2010). *Nederland wil nog niet over geld praten*. Trouw, 2 december 2011

OVERIGEN.

I. Afbeelding op voorblad:

EO (2010). *HollandBelgium Bid*. <<http://www.eo.nl/>>. Geraadpleegd op 5 april 2010

II. Afbeelding op tussenblad deel I.:

Freewallpaper2010.blogspot.com (2010). *Goal wallpaper*. <<http://2.bp.blogspot.com/>>.

Geraadpleegd op 1 augustus 2011

III. Afbeelding op tussenblad deel II.:

De Voetbalredactie (2010). *Tactiek*. <<http://www.devoetbalredactie.nl/>>. Geraadpleegd op 30 juni 2011

IV. Afbeelding op tussenblad deel III.:

Nelissen, B. (2010). *PIC_2881*. <<http://www.freewebs.com/bartnelissen/>>. Geraadpleegd op 30 juni 2011

V. Afbeelding op tussenblad deel IV.:

Kallekalle.com (2010). *PEN_0485-1024x681.jpg*. <<http://www.kallekalle.com>>. Geraadpleegd op 30 juni 2011

LIJST VAN GESPREKSPERSONEN

De heer C. (Cor) Bredenhoff - Hoofd Regie & Realisatie Gemeente Heerenveen

De heer Bredenhoff is hoofd van één van de vier diensten binnen de Gemeente Heerenveen. De dienst Regie & Realisatie geeft uitvoering aan het ontwikkelde beleid en stuurt daarbij andere organisaties aan of realiseert het werk zelf. Vanuit die functie is de heer Bredenhoff onder andere verantwoordelijk voor de regie op sportgebied. In zijn functie als citymanager was hij door het gemeentebestuur gemandateerd om de gemeente Heerenveen te vertegenwoordigen in de deelname aan de WK-kandidatuur.

De heer L. (Lykele) Buwalda – Wethouder Sport Gemeente Heerenveen

De heer Buwalda is namens de PvdA wethouder binnen de Gemeente Heerenveen. Vanuit die functie was hij namens het college van burgemeester en wethouders van Heerenveen betrokken bij de WK-kandidatuur.

Mevrouw L. (Lisette) Eijgelsheim – Projectleider Communicatie Rotterdam Topsport

Mevrouw Eijgelsheim is sinds 1997 actief binnen de wereld van communicatie en marketing op sportgebied. Zo was zij binnen Rotterdam Topsport namens de gemeente Rotterdam betrokken bij de WK-kandidatuur. Rotterdam Topsport stelt zich tot doel de nationale en internationale positionering van Rotterdam als toonaangevende sportstad te versterken. Het binnenhalen van grote evenementen zoals het WK tafeltennis, het WK judo en de start van Tour de France moet bijdragen aan die ambitie.

De heer M. (Maarten) Houben – fractievoorzitter CDA Eindhoven

De heer Houben zit sinds 2006 in de Eindhovense gemeenteraad voor het CDA. Na de verkiezingen van 2010 werd hij fractievoorzitter van de partij. De heer Houben is binnen de gemeenteraad actief als voorzitter van de commissie Maatschappij en Cultuur en is daarnaast lid van de commissie Financiën en Bestuur en de commissie Economie en Mobiliteit. Namens het CDA stelde hij raadvragen over de financiële en materiële inzet door de gemeente om het WK voetbal van 2018 binnen te halen en informeerde hij naar plannen om andere sportevenementen naar Eindhoven te halen.

De heer G. (Guus) Hulshof – directielid Gemeente Eindhoven

De heer Hulshof is sinds 1 april 2010 één van de vier gemeentelijke directieraadsleden in Eindhoven. In die functie heeft hij de sectoren Economie & Cultuur, Openbare ruimte, Verkeer & Milieu, Realisatie & Beheer, Sport & Bewegen en Strategie als aandachtsgebied. Daaronder mede begrepen Citymarketing en de lokale voetbalclub PSV. Vóór 1 april 2010 was hij ruim tien jaar hoofd Sport binnen dezelfde gemeente. Zodoende was de heer Hulshof namens de Gemeente Eindhoven van begin tot eind betrokken bij de WK-kandidatuur.

De heer M. (Marcel) van Kol – Adviseur ProjectManagement Bureau Amsterdam

De heer Van Kol is binnen het ProjectManagement Bureau belast met het project Olympische Ambitie. Daarmee ondersteunt hij het gemeentebestuur in het doel om in 2016 te kunnen besluiten of ons land zich kandidaat zal stellen voor de organisatie van de Olympische spelen van 2028. Het project heeft een prominente plek gekregen in het Programakkoord 2011-2014. Binnen dat project is ook een bijdrage geleverd aan het HollandBelgium Bid. De heer Van Kol was belast met de coördinatie van die bijdrage.

Mevrouw R. (Renske) Leijten – Tweede Kamerlid SP

Mevrouw Leijten is sinds 30 november 2006 lid van de Tweede Kamer namens de SP. Zij is belast met de portefeuille Sport en Jongerenzaken. Daarnaast is zij lid van het Comité van Aanbeveling voor het Jeugdsportfonds. Mevrouw Leijten heeft veelvuldig van zich laten horen in zowel het publieke debat als in de Kamer over de WK-kandidatuur. Met haar columns, moties en Kamervragen heeft zij de kandidatuur kritisch gevolgd.

De heer J. (Jan) Paternotte – Gemeenteraadslid D66 Amsterdam

De heer Paternotte maakt sinds 2006 deel uit van de Amsterdamse gemeenteraad. Eerst als duoraadslid, sinds 2010 als raadslid. Na de toewijzing van het WK aan Rusland heeft hij schriftelijke vragen ingediend die de gang van zaken rondom de Amsterdamse kandidatuur als speelstad transparanter moeten maken. Hij benadrukt dat het van het grootste belang is om lering te trekken uit het verloop van het WK-bid, om de kansen op de organisatie van een groot sportevenement voor Amsterdam zo groot mogelijk te maken.

De heer W. E. (Ed) Wallinga – Wethouder Sport Gemeente Enschede

De heer Wallinga is sinds mei 2006 namens de PvdA wethouder binnen de Gemeente Enschede. Vanuit zijn functie was hij namens het college van burgemeester en wethouders van Enschede betrokken bij de WK-kandidatuur.