

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl



Huub Dijstelbloem, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag & Steven Schouten (red.)

Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen

Amsterdam University Press | 2010 | 400 pp. | € 49,50 | ISBN 9789089642622

Versnipperde opstellen over een versnipperd openbaar bestuur

door *Rien Fraanje*

Senior adviseur bij de Raad voor het openbaar bestuur.

Het openbaar bestuur weet zich de laatste jaren verzekerd van ruime aandacht van politiek, media en wetenschap. De verkiezingsprogramma's van alle relevante partijen melden afgelopen voorjaar ambitieuze plannen ten aanzien van de vormgeving van het Nederlandse openbaar bestuur. Veel van de ingrijpende voorstellen vinden hun oorsprong in de veronderstelling dat de huidige politieke onrust en fragmentatie voortkomt uit onvrede over het functioneren van het openbaar bestuur op dit moment. Commentatoren en journalisten hebben in vele beschouwingen en artikelen voeding aan die veronderstelling gegeven.

Het is aan de wetenschap om de vluchtige analyses in de journalistiek en de snelle oplossingen van de politiek op hun houdbaarheid te toetsen. *Het gezicht van de publieke zaak*, een bundel van gedegen be-

schouwingen onder redactie van een team van medewerkers van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), komt daarom zeer gelegen. De in het inleidende

Deze verkenning is gelukkig geen analyse om tot een nieuwe blauwdruk van de bestuurlijke inrichting van Nederland te komen

hoofdstuk gepresenteerde invalshoek van deze 23ste WRR-verkenning is veelbelovend: geen gemakkelijke analyse om tot een nieuwe blauwdruk van de bestuurlijke inrichting van Nederland te komen, maar een poging om 'na te gaan welke kenmerken van het bestuur door welke ontwikkelingen op de proef worden gesteld en te bezien of de huidige architectuur daartegen bestand is'.

De inleiding, van de hand van Dijstelbloem en Holtslag, komt tot vier majeure ontwikkelingen die het karakter van het openbaar bestuur beïnvloeden. In de eerste

B
O
E
K
E
N

plaats heeft mede als gevolg van de deelname van Nederland aan de Europese Unie institutionele differentiatie plaatsgehad. Het bestuur in Nederland is niet meer zo eenduidig: Europese instituties, private en maatschappelijke ondernemingen hebben tegenwoordig hun aandeel in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. In het verleden daarvan ligt de tweede ontwikkeling, namelijk de verspreiding van de politiek: de besluitvorming vindt niet alleen meer plaats in de traditionele democratische fora, maar is verplaatst naar zbo's, transnationale overlegorganen, ngo's, Europese directoraten en netwerken van verschillende partijen waar de overheid er dan een van is. Deze eerste twee ontwikkelingen roepen vragen op over de representativiteit en herkenbaarheid van het openbaar bestuur, maar ook over de wijze waarop het openbaar bestuur verantwoording kan afleggen.

De derde trend betreft de fragmentatie van het publiek. Het openbaar bestuur moet rekening houden met een sterk pluriform publiek waarvoor het zijn werk doet. Dé burger bestaat niet meer; er is sprake van een meervoudigheid aan actoren die van het bestuur om nieuwe methoden vraagt om met burgers om te gaan.

De vierde ontwikkeling is de voortdurende uitdaging van het publieke gezag. Politici en bestuurders zijn niet meer automatisch verzekerd van het vertrouwen van mensen; ze moeten het telkens opnieuw verwerven en behouden.

* * *

De vier genoemde ontwikkelingen worden vervolgens uitgewerkt in negen afzonderlijke, veelal interessante stukken van uiteenlopende auteurs. Luuk van Middelaar gebruikt de belangrijkste noties uit zijn recente proefschrift *De passage naar Europa* om de stelling te onderbouwen dat het Nederlandse openbaar bestuur moeite heeft

zijn positie te bepalen ten opzichte van de Europese instellingen. Hij verklaart dat uit het gegeven dat Nederland altijd de noodzaak heeft gevoeld om een principiële keuze te moeten maken tussen Europa als nieuwe Superstaat of Europa als samenwerkingsverband van soeverein samenwerkende lidstaten. Van Middelaar pleit voor een alternatief: een pragmatische aanpak door de ingebouwde dualiteit van de EU te aanvaarden en te gebruiken. Nederland moet gaan inzien dat onze premier feitelijk het belangrijkste Europese ambt vervult als lid van Europese Raad. Vakministers kunnen via de sectorale Raden eveneens de wens van een meerderheid in hun land tot uitdrukking brengen. De premier en ministers hebben in eigen land een democratisch mandaat. Zij moeten zich daarom inspannen om legitimiteit voor hun Europese optredens te verwerven door *vooraf* het parlement om suggesties voor hun inbreng te vragen en daar *achteraf* verantwoording af te leggen over het in Brussel bereikte resultaat.

Menno van der Veen, Susanne Sleenhoff en Tanja Klop richten in hun bijdrage hun vizier op het perspectief waarmee de overheid de burger benadert. Zij stellen dat een consumentenbenadering het wantrouwen van mensen ten aanzien van hun overheid eerder voedt dan vermindert. Deze benadering gaat uit van een sociaal contract tussen overheid en burgers en daarmee van de fictie van een tweezijdigheid in hun relatie. Die wederkerigheid bestaat niet en is evenmin wenselijk. Een producentenbenadering gaat uit van burgers als scheppers van hun eigen leven en omgeving. Het openbaar bestuur hoeft volgens deze benadering niet eenzijdig producten of diensten te leveren, maar moet inwoners in staat stellen om hun rol van burger, kiezer en medevormgever van de gemeenschap in te vullen.

Een samenleving die is gebaseerd op de

producentenbenadering heeft sterk communaristische trekken. De overheid is daarbij niet een entiteit die tegenover de samenleving staat. 'De inwoners van de (ideale) producentensamenleving aanvaarden geen sterk onderscheid tussen henzelf en de overheid. Ze zien de overheid als een uitvoerende instantie van hun gemeenschappelijke preferenties.' Het is een interessant perspectief dat vanuit christendemocratisch oogpunt zeker verdere uitwerking verdient.

* * *

De invloed van de mediatisering op het functioneren van het openbaar bestuur heeft terecht een prominente plaats in de bundel gekregen. Wytske Versteeg en Maarten Hajer proberen de vraag te beantwoorden in hoeverre het openbaar bestuur nog gezaghebbend kan optreden in een gemediatiseerde samenleving. Zij betogen dat de overheid niet meer (alleen) kan uitgaan van de klassiek-modernistische opvatting van gezag, waarbij gezag wordt verleend op basis van juridische bevoegdheid en geestelijk overwicht. Die opvatting gaat veelal uit van de kracht van het rationele argument, terwijl in de mediatisering steeds meer aandacht is voor de emotie. De auteurs presenteren daarom alternatieve handelingsperspectieven voor het openbaar bestuur die gebaseerd zijn op een discursieve en dramaturgische opvatting van gezag. De eerste adviseert overheden om te zoeken naar verschillende podia om een maatschappelijk vraagstuk te definiëren en op te lossen, in voortdurend overleg met andere betrokken partijen. In de tweede benadering maakt het politieke bestuur onderwerpen voor het publiek begrijpelijk door ze te vertalen naar persoonlijke ervaringen. Versteeg en Hajer stellen dat het openbaar bestuur gezagsvol kan blijven opereren als het weet te differentiëren tussen aanpakken die uitgaan van steeds een andere visie op gezag.

Media hebben zelf de taak opgeëist van platform waar het politieke bestuur ter verantwoording kan worden geroepen. Dat kan bij overheidsorganisaties een defensieve en naar binnen gekeerde attitude oproepen. Thomas Schillemans betoogt in deze bundel dat het openbaar bestuur zelf dankbaar gebruik moet maken van media om publieke verantwoording af te leggen. De eerder genoemde institutionele differentiatie en de verplaatsing van de politiek hebben geleid tot een horizontalisering van het openbaar bestuur: de hiërarchische beslissingsmacht van de overheid is verminderd en verplaatst naar andere actoren. Die ontwikkeling heeft ingrijpende gevolgen voor de wijze waarop wij in ons land de democratische verantwoording hebben georganiseerd. In de confrontatie van de Kamer en het kabinet vindt die verantwoording plaats volgens de principes van een verticale werkelijkheid. Maar hoe kunnen ministers zich betekenisvol verantwoorden voor zaken waar zij niet meer over gaan?

Schillemans zoekt naar mogelijkheden om horizontale verantwoording vorm te geven en constateert daarbij meteen dat onvoorspelbaarheid een belangrijk kenmerk is van horizontale verantwoording, 'waarin niet helemaal duidelijk is wie verantwoordelijk is voor taken, óf er verantwoording over wordt verlangd en door wie en wanneer dat dan eventueel gebeurt'. In zijn wezen kan het openbaar bestuur slecht tegen dergelijke onvoorspelbaarheid en onzekerheid. Schillemans presenteert onvoorspelbaarheid echter als een kans om in een gehorizontaliseerde constellatie met de nieuwe werkelijkheid van meervoudigheid van vraagstukken en oplossingen om te gaan, waarbij media als platform kunnen dienen.

Maud Adriaansen en Philip van Praag laten overtuigend zien dat door medialogica de intermediaire informatiefunctie

van de journalistiek aan erosie onderhevig is. Krant, radio en televisie leveren met hun informatie een commercieel product op een zeer competitieve infotainmentmarkt. Om zich in die context te handhaven, brengen media nieuws en informatie vraaggericht. Het wordt opgediend zoals lezers, luisteraars en kijkers het graag krijgen voorgeschoteld. Als media al aandacht willen besteden aan politiek en openbaar bestuur, dan wordt politieke besluitvorming gepresenteerd als een strategisch en door macht gedreven spel, waarbij verslag wordt gedaan van de invloed van een debat op de politieke machtsverhoudingen. Hoe een politiek debat is verlopen, welke standpunten werden ingenomen of welke gevolgen een wetsvoorstel mogelijk voor mensen heeft, krijgt tegenwoordig veel minder aandacht van het journaal. Dit heeft verstrekende consequenties voor het openbaar bestuur. Burgers worden geacht mede vorm te geven aan hun samenleving (producentenbenadering!) en in hun ambt van burger ook enige verantwoordelijkheid te dragen. Maar hoe kunnen zij dat doen als zij niet op de hoogte zijn van hoe de politiek werkt en welke kwesties er spelen?

* * *

In een van de aardigste hoofdstukken uit de bundel werkt Will Tiemeijer dit kennisaspect verder uit. Hij laat zien dat – gevraagd naar een omschrijving – mensen het begrip democratie vooral associëren met rechtstatelijke vrijheden, zoals die van meningsuiting en godsdienst. Zeker laag- en middelbaar opgeleiden noemen in onderzoeken nauwelijks het verband tussen democratie en het proces van besluitvorming. Daarnaast constateert Tiemeijer dat veel mensen geloven dat het volk een eenheid is met een duidelijke en gekende wil, en uiteraard komt die volkswil overeen met de opinie van de ondervraagde respondenten. Zij

hebben dus geen oog voor de gedeeldheid van de democratische gemeenschap die Nederland is. Zo ontstaat als vanzelf bij veel mensen grote onvrede over het functione-

*Mensen hebben een weinig
reëel beeld van wat een
democratie behelst en vermag*

ren van onze democratie, omdat zij menen dat de regering onvoldoende de wil van het volk volgt.

Tiemeijer presenteert scepsis en onvrede over het functioneren van de politiek daarom veeleer als een kennisprobleem. De mensen die in enquêtes hun ongenoegen uiten zijn ook de mensen die een weinig reëel beeld hebben wat een democratie behelst en vermag, en zij gaan bovendien vaak uit van de misvatting dat het volk ongedeeld is. Het is een zeer verfrissende constatering die meteen tot een belangrijke nuancering van de effectiviteit van bestuurlijke vernieuwing leidt. Zijn aanbeveling is ronduit politiek incorrect, maar daarom niet minder treffend: niet de politiek en de overheid moeten veranderen, maar de burgers!

Tiemeijer is zich ervan bewust dat zijn boodschap omstreden is, als hij schrijft: 'Er is bijna niemand die beweert dat sommige burgers misschien ook wat meer hun best mogen doen, en willicht een stapje richting openbaar bestuur zouden kunnen zetten. De politieke en bestuurlijke elite lijkt zich te hebben neergelegd bij de consumentistische visie dat het allemaal de schuld is van de politiek en geeft daarmee in feite voeding aan die visie. Dat is weinig behulpzaam, want de burger is natuurlijk niet alleen maar klant. Burgerschap is óók een ambt.'

De legitimiteit van het bestuur kan dus worden vergroot door begrip van de werking

van de democratie te verbeteren. Hij ziet op dit punt een belangrijke rol weggelegd voor het onderwijs en de media.

* * *

Het voorgaande is de zeer verkorte weergave van zes van de negen stukken die na het wat taaie inleidende hoofdstuk volgen. Ze zijn totaal verschillend van inhoud én karakter. Het ene hoofdstuk lijkt onderdeel van een studieboek voor bestuurskundestudenten, het volgende is een artikel waarin nieuw onderzoek wordt gepresenteerd en een ander draagt vooral de kenmerken van een essay.

Hoe verschillend ook, vrijwel alle stukken zijn de moeite van het lezen waard. Maar na lezing van de bundel dringt zich sterk het gemis op van een afsluitend hoofdstuk dat al die verscheidenheid aan invalshoeken, visies en kennis weer samenbrengt. Al die mooie bijdragen hangen nu als los zand aan elkaar, ook omdat er geen

logica in de volgorde van de hoofdstukken is te ontdekken.

Nu ik zelf een poging moet doen om iets van een rode draad in de negen hoofdstukken te ontdekken, dan denk ik dat ‘versnippering’ het kernwoord is. Alle auteurs brengen, elk op hun eigen wijze, een deel van de fragmentatie van onze maatschappij in beeld: versnippering van de politieke instituties, de besluitvorming, de publieke verantwoording, de meningen, kennis – de versnippering van de samenleving is allesomvattend.

Het gebrek aan samenhang tussen de opstellen in de bundel kan beschouwd worden als een getrouwe weergave van de weerbarstige werkelijkheid waarmee het openbaar bestuur in deze tijd moet omgaan, maar ondertussen zou *iets* van een geïntegreerd perspectief hoe met die algehele versnippering moet worden omgegaan, deze bundel veel goed hebben gedaan.

B

O

E

K

E

N