



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De veranderende architectuur van het bestuur

Dijstelbloem, H.; Holtslag, J.W.

DOI

[10.5117/9789089642622](https://doi.org/10.5117/9789089642622)

Publication date

2010

Document Version

Final published version

Published in

Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Dijstelbloem, H., & Holtslag, J. W. (2010). De veranderende architectuur van het bestuur. In H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J. W. Holtslag, & S. Schouten (Eds.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen* (pp. 15-54). (WRR verkenningen; No. 23). Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.5117/9789089642622>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

*Het gezicht van
de publieke zaak*

OPENBAAR BESTUUR ONDER OGEN

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

1 DE VERANDERENDE ARCHITECTUUR VAN HET BESTUUR

Huub Dijkstra en Jan Willem Holtslag

1.1 EEN CONSTITUTIONEEL PROBLEEM

In de media, het publieke debat en de wetenschappelijke literatuur staan de positie, de omvang en het takenpakket van het nationale bestuur veelvuldig ter discussie. Niet alleen de onontkoombare bezuinigingen, de onvrede over de prestaties van het bestuur en de fragiele vertrouwensband met de burger liggen aan die discussie ten grondslag, ook twijfels over de architectuur van het bestuur spelen een belangrijke rol: de functies van het gebouw, de verhouding tussen de onderdelen, de relatie met de gebruikers, de positie in de omgeving, het algehele ontwerp.

Een belangrijke reden hiervoor is dat het bestuur de afgelopen decennia heeft moeten leren leven met het lege-nestsyndroom (Van Thiel 2008). Veel van zijn oorspronkelijke taken en bevoegdheden zijn 'uitgevlogen'. De institutionele differentiatie, de europeanisering, de internationalisering en de liberaliserings- en verzelfstandigingsoperaties van de jaren negentig hebben van Nederland welhaast een *regulatory state* (Majone 1996) gemaakt, waarin veel oorspronkelijke taken en functies 'op afstand' zijn geplaatst. Het bestuur is daardoor niet alleen op en rond het Binnenhof, maar ook bij organen die minder duidelijke vertegenwoordigende fora kennen. De *rise of the unelected* (Vibert 2007) lijkt alomtegenwoordig. Het gevolg is dat het gezicht van de publieke zaak andere trekken krijgt.

Deze situatie roept vragen op over wat het nationale bestuur (nog) vermag. Wat is het handelingsvermogen van een bestuur dat veel taken heeft afgestoten? Hoe kunnen burgers zich mengen in het politieke debat? Hoe herkenbaar is het bestuur in publiek-private samenwerking? Wat is zijn rol in de horizontale relaties met burgers en maatschappelijke organisaties? Wat is zijn positie binnen de EU? Hoe verhoudt het nationale bestuur zich tot internationale en transnationale organisaties zoals de VN en de WTO? Volstaat het dat burgers zich slechts indirect via de nationale en Europese parlementen kunnen laten vertegenwoordigen? Of hebben deze parlementen feitelijk ook het nakijken? Kunnen burgers überhaupt nog wel betrokken worden bij het politieke proces? Of is de troon van de wetgever leeg geworden (Bijsterveld 2002)?

In theorie is het bestuur aan heldere nationale kaders opgehangen, bevindt het centrum zich in Den Haag, staat het 'huis' van de drie lagen van rijk, provincies en gemeentes recht overeind, is er een scheiding tussen publieke en private organisaties, een heldere toedeling van taken en verantwoordelijkheden mogelijk, bestaat

er een ‘kenbare’ samenleving en zijn moderne burgers trouw aan legaal gezag. Het is echter zeer de vraag of dit klassieke beeld nog in alle opzichten met de werkelijkheid overeenstemt.

Ook binnen het bestuur zelf zijn vragen over de architectuur veelvuldig onderwerp van debat. Adviesorganen, ambtelijke werkgroepen en speciale commissies richten zich, zeker sinds de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie (‘commissie-Van Veen’) die in 1969 door minister-president De Jong werd ingesteld, met enige regelmaat op zijn positie. De meer recente geschiedenis vanaf de jaren negentig van voorstellen door commissies en adviesorganen alsmede de rapportages vanaf die tijd die door de secretarissen-generaal zijn opgesteld, draaien telkens om dezelfde thema’s en problemen: ontwikkeling van beleid voor de langere termijn; beleidsontwikkeling voor complexe problemen; ontkokering; sturing door politieke en ambtelijke leiding; de verbinding tussen beleid, uitvoering en toezicht; de bedrijfsvoering van de rijksdienst; de kwaliteit van de ambtelijke dienst; de omvang van de rijksdienst (Van Kuik 2009). In toenemende mate gaat de aandacht uit naar de vraag hoe de *performance* kan worden verbeterd: minder bureaucratie, meer efficiency, betere dienstverlening aan de burger, verlichting van de lastendruk, betere bedrijfsvoering, meer ontschotting en programmatisch werken, minder ambtenaren, enzovoorts.

Wat opvalt is dat de analyse-eenheid vaak niet zozeer het ‘bestuur’ is als wel ‘de rijksdienst’. Het bestuur is echter breder dan de rijksdienst. Wie vragen stelt bij de positie van het bestuur raakt niet alleen aan de *organisatie* ervan, maar ook aan zijn positie binnen de *constitutie*, de staatsinrichting. Die constitutie betreft niet slechts de grondwet, maar de positie van het bestuur binnen de driehoek van *polity*, *policy* en *politics*: de politieke gemeenschap, het beleid en de politiek (Börzel en Risse 2000, 2003; Schmidt 2002; Mouffe 2005). Het is daar dat de vraag naar de architectuur in beeld komt.

Nemen we deze driehoek als heuristisch hulpmiddel om de plaats van het bestuur te duiden, dan is het *constitutioneel* te positioneren tussen:

- 1 de *instituties* die de politieke gemeenschap van de staat vormen;
- 2 het *politieke (democratische) proces* van machtsvorming en machtsuitoefening;
- 3 het *beleid* dat politiek vertaalt in interventies naar de markt en de samenleving.

Polity, *politics* en *policy* vormen aldus de *scharnieren* waaraan het bestuur is opgehangen. Hangt het bestuur daarbinnen in het lood, dan kan inderdaad de rijksdienst het juiste schaalniveau zijn om verbeteringen door te voeren. Hangt het bestuur echter uit het lood, dan is er een fundamenteelere analyse nodig en moet de aard van het bestuur als zodanig opnieuw worden bezien.

1.1.1 FUNCTIONALISERING VAN BESTUUR

Als er iets eigen is aan de aard van het bestuur in Nederland, dan is dat het openbare karakter. De actuele vragen naar de positie, de omvang en het takenpakket van het bestuur zijn, als het om de architectuur gaat, te herleiden tot vragen over de *aard* en dus tot vragen over het *openbare karakter* van het hedendaagse nationale bestuur.

Het openbaar bestuur is een historisch en staatsrechtelijk gegroeide 'eenheid van verscheidenheid'. De term 'openbaar bestuur' wordt vaak als synoniem voor 'de overheid' of 'de staat' gebruikt, maar duidt eigenlijk een hele bepaalde bestuursvorm aan die sterk maatschappelijk gepositioneerd is, verweven is met tal van andere partijen en zich van een 'publiek discours' bedient. Hierin onderscheidt het zich bijvoorbeeld van 'functioneel bestuur', dat minder op democratische inputlegitimiteit is gebaseerd en meer op de effectiviteit is gericht.

Het bestuur heeft de laatste decennia vooral in functionele herordeningen vorm gekregen. Het is in steeds complexere arrangementen opgenomen: Europese Unie (EU), transnationale organisaties, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), publiek-private samenwerking. Tegelijkertijd moet het onverminderd recht doen aan zijn openbare karakter. Zo moet het verantwoordelijkheid nemen voor tal van complexe maatschappelijke vraagstukken. De spanning tussen 'functionele herordering' en 'openbaar karakter' manoeuvreert het bestuur hiermee in een spagaat die het uiterste vergt van zijn vermogens.

Vrijwel alle Europese staten hebben sinds de vorige economische recessie in de jaren tachtig een vermageringskuur ondergaan. In Nederland leidden de stagnatie (Van Doorn en Schuyt 1978) en de kritiek op het functioneren van de verzorgingsstaat, mede als gevolg van de werkloosheid, maar vooral na de tweede oliecrisis van 1979, de noodzaak van herziening van de verzorgingsstaat in, eerst bij het aantreden van het kabinet-Van Agt in 1977, daarna in de periode van de kabinetten-Lubbers (1982-1994) en de daaropvolgende kabinetten-Kok (1994-2002).

Belangrijke delen van de verzorgingsstaat zijn op grotere afstand geplaatst. Collectieve voorzieningen en sociale beschermingsconstructies zijn afgeslankt. Daartegenover is de EU op steeds meer terreinen binnenlands beleid geworden. Mondiale problemen zoals rond voedsel, energie, klimaat en uiteraard de financiële economie, zijn geen 'ver van ons bed show', maar dringen diep door in het dagelijks bestaan, zonder dat duidelijk is wat een nationaal openbaar bestuur daarmee nog van doen heeft. Het openbaar bestuur heeft zich uit veel terreinen teruggetrokken, maar steeds meer problemen lijken paradoxaal genoeg een zaak te zijn van algemeen belang.

Typend voor deze periode is de toenemende ontkoppeling van de *functies* van traditioneel openbaar bestuur van de *instituten* van dat bestuur. Hoog op de politieke agenda in de jaren tachtig en negentig stonden decentralisering, deregulering, privatisering, verzelfstandiging en bevordering van marktwerking bij de uitvoering van publieke taken. Al deze ontwikkelingen hielden onderling verband met elkaar. Privatisering werd vooral ingezet in de nutssectoren, waaronder energie- en postvoorzieningen. Verzelfstandiging van de uitvoerende taken van het bestuur kreeg vooral vorm via een veelheid aan ZBO's, onder meer op het gebied van geschilbeslechting, kwaliteitsbeoordeling en toezicht. Private en semipublieke organisaties vielen niet langer ondubbelzinnig onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar werden zelfstandig of hadden binnen bepaalde kaders veel vrijheid om zelfstandig te opereren.

De privatisering en verzelfstandiging van uitvoerende taken werden gestimuleerd vanuit de Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) die daarbij gebruikmaakte van de Angelsaksische managementfilosofie van *New Public Management* (NPM). De gedachte achter NPM was een scheiding aan te brengen tussen beleid en uitvoering. Door de uitvoering te delegeren aan degenen die dicht op de praktijk zitten, zou er een doelmatiger en effectiever uitvoering van publieke taken ontstaan. Bovendien zouden beleidsdiscussies weer over de doelen van die publieke taken kunnen gaan. Terwijl bestuurders beleidsdoelen formuleerden, werden maatschappelijke partijen en ZBO's belast met de uitvoering van publieke taken. De regulerende taken van het bestuur werden aan particulieren of semipublieke instellingen overgelaten. Hierdoor werd echter de parlementaire controle op de uitvoering van publieke taken bemoeilijkt. In de praktijk nam bovendien het aantal nieuwe regels aanzienlijk toe, en daarmee – paradoxaal – ook de regulerende taak van het bestuur. Zowel deregulering als privatisering had vervolgens ook een tegengesteld effect. Hoewel een helder onderscheid werd beoogd tussen het private en publieke domein, ontstonden meer hybride, publiek-private constructies met soms minder heldere taken en verantwoordelijkheden.

1.1.2 OVERAL EN NERGENS

Anno 2010 is het repertoire van stijlen waaruit het bestuur kan kiezen breed en wisselvallig. Het zijn vaak combinaties van lichte (monitoring, zelfregulering) en zware instrumenten (wettelijke sancties) en allerlei vormen ertussen in (bijv. coregulering). Burgers worden daarbij niet slechts als kiezer of 'gebruiker' benaderd, maar ook als medeverantwoordelijken met maatschappelijke burgerzin. De verhouding van bestuur en samenleving is bovendien verder gecompliceerd door de ongelijke mate van europeanisering van beleid en politiek. Door de groeiende betekenis en het gewicht van een interne Europese markt is dit verschil enkel sterker geworden.

In het Nederlandse beleid wordt de invloed van ‘Europa’ op uiteenlopende manieren ingekaderd.

In de eerste plaats door toepassing van een reeks *formele* instrumenten. Een daarvan is de voorrang van het primaire recht in verdragen, richtlijnen (bijv. voor Interne Markt of de Dienstenrichtlijn), verordeningen en politieke kaderafspraken (bijv. het Stabiliteit en Groeipact, de Lissabon-doelstellingen, afspraken binnen de Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)-ministerraad). Daarnaast vindt inkadering plaats door uitspraken van het Europese Hof, zoals op gebied van de gelijke behandeling bij pensioenen, de gemeentelijke plannen in verband met fijnstof, de ordening van de postmarkt of het aanbestedingsrecht.

In de tweede plaats zijn er tal van *informele* wegen waarop zich de invloed van de EU doet gelden. Zo zijn er bestuurlijke en ambtelijke werkwijzen gangbaar, zoals de zogenaamde open methode van coördinatie, die eerder op basis van overtuiging dan van (juridische) dwang ‘Europa’ verder vorm proberen te geven in de lidstaten. Daarnaast wordt via Europese agentschappen, die indicatoren en *benchmarks* ontwikkelen, de autonomie van beleid beïnvloed (Sabel en Zeitlin 2008). De europeanisering lijkt zich daarbij vooral te voltrekken op het niveau van het beleid. De integratie gaat veel minder ver in politieke zin, laat staan in het streven naar een politieke gemeenschap (Princen en Yesilkagit 2005).

De betekenis van de vraagstukken die behandeld worden in deze circuits is zeer groot. Het is daarom zaak voor een openbaar bestuur steeds te blijven zoeken naar manieren het *publiek* bij de politiek te betrekken, om te voorkomen dat deze niet in beleidsnetwerken uit het zicht verdwijnt. Dat op veel terreinen de afstand tussen publieke problemen en het openbaar bestuur eerder groter dan kleiner is geworden, geeft aanleiding tot zowel hele principiële als hele emotionele standpunten over de rol van het bestuur.

Vooraf ook in Nederland wordt de discussie op een hoge temperatuur gevoerd. In de publieke opinie en in wetenschappelijke kring wordt het vermeende failliet van het bestuur dat geen grip meer op de samenleving zou hebben en van zijn burgers vervreemd zou zijn geraakt, breed uitgemeten. Boeken met titels als *De grote kloof. Verhitte politiek in tijden van verwarring* (Snels en Thijssen 2008), *De vertrouwenscrisis. Over het krakend fundament van de samenleving* (Knepper en Kotenray 2008), *De tien plagen van de staat* (Ankersmit en Klinkers 2008) en *Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek* (Chavannes 2009) getuigen daarvan.

Tegelijkertijd zijn de eisen waarvoor het bestuur zich gesteld ziet misschien wel groter dan ooit. De verwachtingen ten aanzien van wat het vermag zijn immens: leefbaarheid en sociale cohesie bewerkstelligen, immigratie en integratie hanteer-

baar maken, omgaan met klimaatverandering, duurzaamheid bevorderen, enzovoorts. Zonder te spreken van *the return of the state of zelfs the revenge of the state* na de kapitaalinjecties die overheden wereldwijd in de financiële sector en de economie hebben gedaan om een diepe crisis af te wenden, wijst alles erop dat de rol van het bestuur geenszins is uitgespeeld – dit in tegenstelling tot de vele aankondigingen van het einde van de (natie)staat die rond de laatste eeuwwisseling te horen waren.

Paradoxaal genoeg worden van het bestuur kolossale prestaties verwacht, maar is de architectuur van het bestuur de laatste decennia eerder op versnippering en verspreiding dan op concentratie en versterking van de bestuurskracht gericht geweest. Dat heeft ertoe geleid dat het openbaar bestuur vaak ‘overal en nergens’ is. Aan de ene kant is het alomtegenwoordig, omdat het zich op vrijwel alle delen van de samenleving begeeft. Zo doet het bestuur zich voelen middels wet- en regelgeving, collectieve voorzieningen, belastingheffing, orde en veiligheid, de vervulling van elementaire publieke taken, het faciliteren van maatschappelijke dienstverlening en de ordening van markten.

Aan de andere kant is het bestuur ogenschijnlijk nergens, omdat zijn rol en het effect van die rol in veel gevallen moeilijk tastbaar – laat staan: zichtbaar – is. Institutionele differentiatie heeft dit verschijnsel de laatste jaren versterkt. Om maatschappelijke problemen op te lossen zijn experts nodig, professionals in het veld en private partijen om de markt – of nieuw gecreëerde markten – in beweging te krijgen. Ook zijn burgers nodig om sociale actie te ondernemen. Het speelveld is bovendien internationaal. Wat de taak van het bestuur precies is, is voor burgers hierdoor lang niet altijd even duidelijk.

Deze onduidelijkheid over de plaats en zichtbaarheid van het hedendaagse bestuur zorgt ervoor dat dit bestuur in de samenleving vaak dubbele gevoelens oproept. Deze gevoelens worden versterkt door het intrinsiek *maatschappelijke* karakter van openbaar bestuur in Nederland. De vervlechting van bestuur met de samenleving heeft er niet enkel toe geleid dat dit bestuur tot diep in de ‘leefwereld’ van burgers is doorgedrongen, maar ook dat maatschappelijke groepen en organisaties tot diep in de ‘systeemwereld’ van bestuurders en de bestuurlijke realiteit zijn doorgedrongen.

Deze ontwikkeling gaat nog altijd voort. Hoewel het interventionisme in het beleid voor een belangrijk deel plaats heeft gemaakt voor een rol op afstand, zijn veel van de bestuurlijke touwen nog steeds in handen van de staat. Tegelijkertijd laat het verantwoordelijkheden aan burgers, die het bestuur echter wel degelijk verantwoordelijk blijven houden voor een veelheid aan publieke zaken. Ook al ziet men het bestuur niet altijd even duidelijk meer, men verwacht het wel te zien als er zich problemen voordoen.

1.1.3 VRAGEN VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

Waar beschouwingen over het openbaar bestuur veelal het vertrouwen van burgers, hun tevredenheid over de geleverde prestaties, de regeldruk, de efficiency en de organisatie en het takenpakket van het bestuur als startpunt nemen, zal deze Verkenning zoals gezegd zijn aanvang nemen bij een analyse van de *aard* van het openbare bestuur. De aandacht gaat daarbij uit naar het nationale openbaar bestuur. Om de staat daarvan te onderzoeken, worden in dit hoofdstuk, ter introductie op de bijdragen van de auteurs in de afzonderlijke hoofdstukken, zowel enkele kenmerken van het openbaar bestuur als enkele ontwikkelingen onderscheiden die dat openbare karakter in de kern raken.

De bedoeling van deze Verkenning is *niet* een nieuwe blauwdruk voor het bestuur op te stellen. De inzet is om na te gaan welke *kenmerken* van het bestuur door welke *ontwikkelingen* op de proef worden gesteld en te bezien of de huidige *architectuur* van het bestuur daartegen bestand is. Aanleiding daartoe is de veronderstelling dat er een kloof is ontstaan tussen 'beeld' en 'werkelijkheid' van het bestuur waarin de laatste vooruitloopt op de eerste. Om die veronderstelling te toetsen, worden de vragen en problemen die in de eerste paragrafen van dit hoofdstuk zijn opgeworpen, uitgewerkt tot (1) een analysekader, en tot (2) thematische beschouwingen. Resultaat daarvan is deze Verkenning. Het analysekader is opgenomen in het vervolg van dit hoofdstuk. De beschouwingen zijn opgesteld door verschillende auteurs en zijn als hoofdstukken in deze bundel opgenomen.

Allereerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op wat de positie van het openbaar bestuur is en wat de kenmerken ervan zijn (par. 1.2). Het 'openbare' van het bestuur is gebaseerd op een lange geschiedenis van maatschappelijke vervlechting. Dat openbare is niet alleen een *feitelijke*, maar ook een *normatieve* eigenschap. Dat komt tot uitdrukking, zo zal worden uiteengezet, in vier kenmerken. Een bestuur moet, om openbaar te zijn, bindend zijn, handelingsvermogen, pluralistisch en controleerbaar. Deze vier kenmerken worden gereconstrueerd uit zowel een historische als een conceptuele analyse van het openbaar bestuur.

Dat openbare karakter wordt echter op de proef gesteld door enkele ontwikkelingen die het bestuur doormaakt. In het bijzonder wordt ingegaan op de institutionele differentiatie, de verspreiding van het politieke, de fragmentering van het publiek en de bevraging van gezag (par. 1.3).

Met institutionele differentiatie wordt bedoeld dat de aard en de vorm van het openbaar bestuur de laatste decennia ingrijpende veranderingen hebben ondergaan. De uitbouw van de EU heeft een complete dimensie aan het bestuur toegevoegd. Internationale en transnationale gespecialiseerde organisaties als de VN en de WHO vormen een onontkoombare politieke en regulatieve orde. In eigen

land hebben de processen van decentralisatie, deregulering, verzelfstandiging en liberalisering het aanzien van het bestuur veranderd en hele nieuwe bestuurlijke organen en toezichthoudende organen in het leven geroepen. De vraag is of en hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de gebruikelijke beelden van het openbaar bestuur en de taken en bevoegdheden die daarbij horen.

Met de verspreiding van het politieke wordt bedoeld dat de afgelopen decennia de politiek niet alleen van karakter maar ook van plaats is veranderd. Dat betekent niet alleen dat er andere mechanismen van controle en verantwoording nodig zijn geworden, maar ook dat de mogelijkheden van burgers om zich te involveren met politieke en bestuurlijke fora beperkt zijn, omdat de ‘nieuwe locaties van de politiek’ minder goed zichtbaar zijn. Hoe kan men zich mengen in een discussie over intellectueel eigendomsrecht, standaardisering van internet of internationale richtlijnen voor het vliegverkeer? De ‘normaalroute’ (van burger naar parlement naar regering naar internationaal forum) lijkt hier door de ondoorzichtige samenstelling van deze organen, de geopolitieke machtsverhoudingen en de schimmige belangenverstrengelingen met de industrie nauwelijks op te gaan. Dat betekent dat onvoldoende recht dreigt te worden gedaan aan de mondigheid van burgers. Hen wordt minder stem geboden. De vraag is welke consequenties dat heeft voor het bestuur.

Met de fragmentering van het publiek wordt bedoeld dat de sociale segmentatie van de samenleving diepgaand gewijzigd is. Volstond het vroeger wellicht om burgers naar geslacht, opleiding, inkomen en religie in te delen in enkele hoofdcategorieën, tegenwoordig is het aantal deelverzamelingen van soorten burgers exponentieel toegenomen. Burgers clusteren zich rond issues, problemen en uitdagingen (Marres 2005). De publieke energie en de sociale actie die daaruit ontstaat laat zich veelal niet reduceren tot eenvoudige classificaties van de afzonderlijke individuen. De sociale orde is wispelturig met als gevolg dat de politieke orde meer volatiel wordt. De vraag is of en hoe het openbaar bestuur zich weet te verhouden tot een zo diverse samenleving met zoveel mogelijke en reëel bestaande wisselende combinaties van meningen en belangen.

Met de bevraging van gezag wordt bedoeld dat het beroep op rationeel en legalistisch gezag steeds minder geschikt is om als legitimatiegrondslag van het bestuur te dienen. Van het gezag en van gezagsdragers wordt vaker geëist dat ze ook *charismatisch* zijn: bestuur moet inlevend zijn, emoties tonen, anders verliest het vandaag de dag het contact met het publiek. Een belangrijke rol is hierin weggelegd voor de media. Media zijn niet alleen een doorgeefluik tussen politiek en publiek, ze zoeken ook eigen niches op, verslaan gebeurtenissen op een publiekstrekkende wijze, werken met eigen formats om de wereld te duiden. Daarnaast werkt internet de zelfvoorziening van nieuwsgaring en informatieverspreiding in de hand. In een dergelijk medialandschap is het niet vanzelfsprekend dat de tradi-

tionele rationale gezagslogica de meest geëigende manier is om verbindingen tussen publiek, politiek en bestuur te leggen of om issues geadresseerd te krijgen.

De pijnpunten die dat voor het bestuur oplevert en die de auteurs in hun bijdragen aan deze bundel zullen bespreken, worden ter afsluiting van dit hoofdstuk in een vooruitblik geïntroduceerd (par. 1.4). De vier ontwikkelingen wringen namelijk waar ze raken aan de vier kenmerken van het openbaar bestuur en aldus het openbare karakter ervan op de proef stellen. Kan het bindende karakter van het bestuur overeind blijven onder invloed van institutionele differentiatie? Hoe verhoudt het pluralistische karakter van het bestuur zich tot de fragmentering van het publiek? Blijft het handelingsvermogen van het bestuur onverminderd van kracht onder invloed van de verspreiding van het politieke? Is de controle daarop nog op eenzelfde wijze mogelijk in een tijd van continue bevraging van gezag? Meer algemeen: is de architectuur van het bestuur nog te begrijpen binnen het kader van *polity*, *policy* en *politics*? Met deze en andere vragen worden de bijdragen ingeluid die verder op deze thematiek ingaan.

1.2 POSITIE EN KENMERKEN VAN HET OPENBAAR BESTUUR

1.2.1 OBJECT, OMGEVING, PERSPECTIEF

Zo ongeveer ieder bestuurskundig leerboek opent met de stelling dat het openbaar bestuur als object van onderzoek niet of nauwelijks definieerbaar is, dat er vele omschrijvingen en afbakeningen in omloop zijn, en dat de keuze sterk afhankelijk is van het perspectief dat op het bestuur wordt ingenomen. Daarna volgt dan gebiedend dat dit uiteraard geen reden mag zijn om maar helemaal geen begripsomschrijving of objectafbakening te gebruiken en wordt toch een poging gedaan enige verheldering aan te brengen. Om tot een omschrijving van het bestuur te komen zijn idealiter drie zaken vereist: (1) een bepaling van het *object*; (2) een analyse van de relevante *omgeving* van het object (politiek, samenleving, rechterlijke macht); en (3) een disciplinair, multidisciplinair, interdisciplinair of zelfs transdisciplinair *perspectief* om de relaties tussen object en omgeving te onderzoeken.

Met alle voorbehoud dat daarbij hoort, kan er wel degelijk enige systematiek in de bepaling van het openbaar bestuur worden aangebracht. De literatuur biedt weliswaar slechts in beperkte mate sluitende antwoorden op deze vereisten, wel laat ze goed zien waarom het zo moeilijk is tot sluitende antwoorden te komen – en waarom het ontbreken daarvan niet eens altijd problematisch hoeft te zijn, bijvoorbeeld omdat onderkend wordt dat begripsmatige ‘open grenzen’ en ‘gecontesteerde begrippen’ van de bepaling deel kunnen uitmaken. Zouridis (2009) noemt de verschillende interpretaties van het openbaar bestuur niet voor niets ‘concentrische cirkels’, die in engere of ruimere zin een afbakening van het bestuur geven.

Wat het object betreft, wordt de definitie van Rosenthal et al. (1996) vaak aangehaald, die het openbaar bestuur opvatten als “het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij”. Deze definitie is (onder meer) terug te vinden bij Bovens et al. (2007). Er zijn echter publieke, semi-publieke en ook private organisaties die zijn gericht op de besturing van de maatschappij. Laatstgenoemde auteurs onderkennen dat ook en onderscheiden daarom vier dimensies van het bestuur: de variëteit aan organisaties, de verscheidenheid aan activiteiten, de verschillende schaalniveaus en de diffuse grenzen tussen ‘politiek’, ‘bestuur’ en ‘samenleving’. Breeman et al. (2008) zijn nog specifiek en dragen vijf criteria aan op grond waarvan de mate waarin een organisatie tot het openbaar bestuur behoort, beoordeeld kan worden. Zij hanteren als maatstaven de juridische grondslag (publiekrechtelijk, privaatrechtelijk), de wijze van financiering (publiek of privaat), de doelstelling, de verantwoordingswijze en de toegekende bevoegdheden. Ook deze criteria leveren geen sluitend systeem op maar wel een graduele weergave.

Die gradaties zijn van belang. In de eerste plaats omdat wat als publiek en wat als privaat geldt historisch gezien kan verschuiven en sterk afhankelijk is van het probleem waarnaar wordt gekeken (Geuss 2001). In de tweede plaats omdat de mate waarin taken als meer of minder publiek of privaat worden verondersteld, ook een krimp of groei van het bestuur met zich kan meebrengen. Het bestuur fluctueert dus met de eisen van de tijd.

Samenvattend wordt in al deze omschrijvingen het bestuur opgevat als een subsysteem van het politieke systeem, dat ten opzichte daarvan een bepaalde autonomie kent, en dat nauw gerelateerd is aan maar gescheiden van het maatschappelijke domein. Een strakke demarcatielijn van het bestuur is dus inderdaad niet te trekken en dat hoeft ook niet, maar een stippellijn is wel mogelijk.

Daarmee komen we bij de tweede vereiste, de relevante omgeving van het object. Nederland kent niet zoals Frankrijk of Engeland een sterke staatstraditie, maar heeft historisch gezien een maatschappijgericht bestuur dat niet ‘van bovenaf’ is opgelegd aan de samenleving, maar daarmee welhaast *organisch* vervlochten is geraakt.

Deze zienswijze relateert stereotype beelden over het bestuur dat de laatste decennia van centraal veel meer decentraal georganiseerd zou zijn geraakt of dat van verticaal steeds meer horizontaal is geworden. Dat klopt wel, maar dat is geen ontwikkeling van gisteren. Hoewel er een stroomversnelling is waar te nemen vanaf eind jaren zestig, begin jaren zeventig, ligt de kiem van deze tendensen al lange tijd in de aard van het Nederlandse bestuur besloten.

De bestudering van de relaties tussen bestuur en omgeving verlangt, de derde vereiste, een bepaald mono-, multi-, inter- of zelfs transdisciplinair perspectief. Dat hoeft niet noodzakelijk een strikt bestuurskundig of politicologisch perspectief te zijn. Geen enkele discipline heeft een monopolie op een domein, al kan dat lange tijd geclaimd worden (de economie als object van studie was tot voor kort voor de economen; nu blijken andere, sociologische, historische, antropologische perspectieven wenselijk).

Als startpunt van de analyse is er veel voor te zeggen 'het beste van meerdere werelden' te nemen. Redenerend vanuit de relaties tussen object en omgeving heeft een bestuurssociologische benadering die empirisch geïnformeerd is en het bestuur primair beschrijft vanuit de waargenomen stand van zaken, aantrekkelijke kanten. De bestuursjurist Van der Hoeven (1958) bedient zich reeds van zo'n perspectief. Het openbaar bestuur bestaat daarin uit de ambten en de instellingen die de empirische centra zijn van waaruit gezag wordt uitgeoefend. Vanuit dat ervaringsfeit komt hij tot de vaststelling dat het bestuur tegelijk structuur en gebeuren is: niet alleen de formeel juridische staatsstructuur, maar de configuratie en het functioneren van de instellingen (zoals Staten-Generaal, Raad van State, Provinciale Staten) bepalen het karakter en de betekenis van het staatsbestel. Het zijn de levende instellingen die het bestuur vormen.

Een dergelijk 'organisch' en historisch geïnformeerd perspectief stelt het vizier af op de beweeglijkheid van het bestuur. Niet alleen de instituties van het bestuur (de ambten en de instellingen) verdienen aandacht, maar vooral ook de wijze waarop *openbaar besturen* plaatsvindt. Dat betekent dat de aandacht niet alleen uitgaat naar de organisatorische en institutionele *statica*, maar ook naar de functies en de daarmee verbonden processen, de *dynamica*.

1.2.2 VIJF KENMERKEN

Nu het openbaar bestuur als object, de omgeving ervan en het perspectief erop is verduidelijkt, rijst de vraag naar de *inhoudelijke betekenis* van het openbaar bestuur. Van groot belang daarbij is dat de term 'openbaar bestuur' niet zomaar een synoniem is voor 'de staat' of 'de overheid'. De opkomst van deze termen staat in een historische, chronologische lijn. In de negentiende eeuw lag het accent daarin aanvankelijk op het 'landsbestuur' en 'de staat' die het geweldsmonopolie draagt en een veilige economische en maatschappelijke orde waarborgt. Dat was het vroege liberale model van de postnapoleontische tijd met een beoogde heldere scheiding tussen het publieke en private. In de twintigste eeuw werd het gebruikelijk over de 'overheid' te spreken, die weliswaar 'boven ons staat' maar feitelijk meer gedecentraliseerd en gedifferentieerd is geraakt. Vanaf de jaren zeventig is het accent komen te liggen op een 'openbaar bestuur' dat een sterk maatschappelijke inbedding kent.

Een dergelijk ‘openbaar bestuur’ is geen staatsmoloeh, maar goed in staat om flexibel op veranderende omstandigheden te reageren. Processen waarin het bestuur gedifferentieerd raakt, meervoudig wordt en met andere, bijvoorbeeld private, actoren wordt aangevuld, zijn niet noodzakelijk trendbreuken door de uitbreiding van het bestuur met *Fremdkörper*, maar evengoed tekenen van een zich historisch uitgekristalliseerde lijn waarin het bestuur zich als een ‘verzameling ambten’ slim voegt naar en meebeweegt met de eisen van de tijd. In die lijn kunnen de functies van het bestuur, zoals de ordenende, de presterende, de sturende en de arbitrerende, op gevarieerde wijze organisatorisch vorm krijgen.

Kent een dergelijk maatschappelijk ingebed bestuur voordelen, nadelen zijn er ook. De scheidswand tussen bestuurlijke instellingen en private instellingen is poreus, intensieve structurele samenwerking met bedrijven, particulieren of maatschappelijke organisaties kan het bestuur raken en van aard doen veranderen. Voor buitenstaanders (maar ook bestuurders zelf) is dan niet altijd meer duidelijk waar hun ambt ophoudt en waar de taken en de verantwoordelijkheden van anderen beginnen.

Het bestuur is in Nederland nooit strikt gescheiden van ‘de samenleving’, maar schurkt daar dicht tegenaan. De sfeer van statelijke bestuurlijke discretie zoals door Weber (1919) beschreven, is in nauw contact gekomen met de maatschappelijke sfeer van openbaarheid en debat zoals Habermas (1996) die heeft opgetekend. De laatste kon al in de jaren zeventig van de vorige eeuw signaleren dat de strikt formele legale legitimiteit van het bestuur zijn uiterste houdbaarheidsdatum naderde toen het een openbaar bestuur werd en doordrong tot in de ‘leefwereld’ van burgers. Het werd van dichtbij geconfronteerd met burgerlijke ongehoorzaamheid, nieuwe vormen van activisme en maatschappelijk protest. Daarop volstaat het een bestuur zich niet langer te legitimeren door legalistische rationaliteit, maar groeit de behoefte aan communicatieve rationaliteit.

‘Openbaar bestuur’ typeert aldus een specifieke positie van het bestuur (niet strikt hiërarchisch maar maatschappelijk ingebed) en kent daar ook een specifieke kwalificatie aan toe (de waarde van openbaarheid). Met deze omschrijving wordt aldus een ‘maatschappelijke’ invulling aan het begrip ‘openbaarheid’ gegeven, die aansluit op de historische positie van het bestuur in Nederland, althans zijn positie vanaf het einde van de negentiende eeuw, toen het staatsgezag gaandeweg meer sociaal-maatschappelijk in plaats van politiek en staatkundig werd gelegitimeerd.

De term ‘openbaar’ laat zich op twee manieren begrijpen. In de eerste plaats staat openbaar voor ‘collectief’ en contrasteert het met ‘individueel’. In de tweede plaats staat openbaar voor ‘zichtbaar’ en contrasteert het met ‘afgeschermd’ en ‘besloten’ (Weintraub 1997; Pesch 2008). In het eerste onderscheid staan bijvoorbeeld collectieve belangen tegenover individuele preferenties. In het tweede staan bijvoor-

beeld de algemene bekendmakingen uit de *Staatscourant* (zelfs nu die niet langer op papier verschijnt) tegenover de (geheime) broncode van Microsofts Windows.

Wat zijn nu de kenmerken van een openbaar bestuur? Uit de geschiedenis van het openbaar bestuur in Nederland (die in hoofdstuk 2 van deze bundel aan de orde komt) vallen vier kenmerken af te leiden:

- 1 Het moet bindend zijn.
- 2 Het moet over handelingsvermogen beschikken.
- 3 Het moet pluralistisch zijn.
- 4 Het moet controleerbaar zijn.

Deze kenmerken, die in het vervolg zullen worden toegelicht, zijn niet alleen feitelijk van aard, maar ook normatief: ze zijn te reconstrueren uit de geschiedenis van het bestuur en vormen tegelijk de *voorwaarden* voor dat bestuur. Zonder aan deze voorwaarden te voldoen kan er wel sprake zijn van bestuur, het is dan alleen geen openbaar bestuur, maar eerder bijvoorbeeld functioneel bestuur.

Het is uiteraard niet de bedoeling van de betekenis van het ‘openbaar bestuur’ een scholastische studie te maken. Een analyse van het woord alleen kan nooit ‘de kern’ van dat bestuur definiëren. Wel kan een omschrijving in enkele kenmerken het bestuur van een vocabulaire voorzien dat het mogelijk maakt dat bestuur in zijn verschillende vormen te bespreken en te evalueren. Overigens vormen de kenmerken geen checklist waarmee het bestuur de maat kan worden genomen. Hoewel er uiteraard samenhang in schuilt, zijn ze ongelijksoortig en kennen ze in verschillende situaties een ongelijk relatief gewicht. Sterker nog, er zijn gevallen denkbaar waarin bepaalde eigenschappen tegenstrijdig of onderling uitsluitbaar zullen blijken te zijn. Voor die gevallen biedt het overzicht geen uitkomst. Wel is het nuttig als het erom gaat tot een wat algemener beeld te komen van wanneer een bestuur nu wel en wanneer het geen of te weinig openbaar karakter kent.

Omdat het om de *verhouding* van het bestuur tot de samenleving gaat, zijn bredere kenmerken dan bestuursrechtelijke, publiekrechtelijke en gewoonte-rechtelijke beginselen vereist om tot een adequate kwalificatie te komen. Een omschrijving van het gedachtegoed achter ‘openbaar’ vereist dat de gebruikte kwalificaties ook op hun historische en conceptuele betekenis worden onderzocht. In het nu volgende wordt daarom enige disciplinaire variëteit betracht, et naast de bestuurskunde de politieke wetenschappen, de politieke geschiedenis en de politieke filosofie als voornaamste bron van kennis.

1.2.3 BINDEND

Een eerste belangrijk kenmerk van het openbaar bestuur is dat het bindend is. Het bestuur opereert op basis van democratisch gelegitimeerde wetgeving waaraan alle onderdanen onderworpen zijn. Die wetgeving bindt geregeerden aan elkaar en aan hun regeerders. In de rug wordt het openbaar bestuur aldus gedekt door wat Witteveen (2001) de ‘fictie van het algemeen belang’ noemt: het uiterst nuttige maar niet geheel met de werkelijkheid overeenstemmende idee dat er zoiets bestaat als *het* algemeen belang, dat tot uitdrukking kan worden gebracht via verkiezingen en overleg (representatie en deliberatie) en waarnaar kan worden gehandeld.

Een dergelijk beeld van een algemeen belang dat volk en regering bindt, lijkt inderdaad een (collectivistische) fictie. Meer in overeenstemming met de feiten is het om te spreken van een “door onderhandeling en overleg in een pluralistisch politiek spel tot stand gekomen idee van een tot op zekere hoogte gezamenlijk belang”. Zeker in een land van minderheden zijn politiek en wetgeving het resultaat van concessies en compromissen tussen deelbelangen van verschillende groepen en individuen in de samenleving – van wisselende coalities dus.

De legitimatie van het bestuur mag dan door een pluralistisch proces op ‘meervoudige’ wijze tot stand komen, de uitwerking van het bestuur dient desalniettemin toch ‘enkelvoudig’ te zijn. De kracht van het algemeen bindend verklaren van wetten gaat verloren als burgers of groepen incidenteel of stelselmatig in een uitzonderingspositie worden geplaatst, of als er sprake is van willekeur of corruptie.

Daar staat tegenover dat door de binding van het bestuur iedere burger weliswaar gelijk is, maar er toch verschil in behandeling kan zijn: door de bijzondere aard van de situatie, de context, regionale verschillen, enzovoorts. Het bindende karakter van het bestuur staat niet gelijk aan de gelijke behandeling van burgers. Ook theoretisch valt dat te billijken: algemene regels bieden onvoldoende houvast om daar in verschillende situaties voor verschillende personen concrete handelingen op gelijke wijze van af te leiden (regulatieve onderbepaaldheid).

Wanneer in absolute zin wordt vast gehouden aan de wens dat het algemeen belang voorop dient te staan in het bestuur, is ‘verschil’ en zeker ‘ongelijkheid’ een problematisch gegeven. Bijvoorbeeld wanneer beleid zich inlaat met persoonlijke dienstverlening ‘op maat’. Een servicegerichte staat, hoe breed gewaardeerd ook tegenwoordig, loopt in die visie het gevaar burgers als klanten te behandelen en laadt de verdenking op zich daarmee mensen ‘op maat’ (en dus als consument) in plaats van ‘in het algemeen belang en volgens de wet’ (en dus als burger) te behandelen (Ankersmit 2008).

Dat het bestuur de afgelopen decennia sterk is gefunctionaliseerd, wil echter niet zeggen dat er een 'uitverkoop' van staatsaken heeft plaatsgevonden door de liberalisering, privatisering en verzelfstandiging daarvan vanaf de jaren negentig die dreigt uit te monden in een nieuw feodaal stelsel van een beperkt bestuur omringt met vele private uitbaters. Wel is het de vraag *hoe* het openbare karakter behouden kan blijven en vorm kan krijgen als het weliswaar *grosso modo* bindend is, maar in specifieke gevallen ook variatie toestaat, maatwerk, samenwerking, enzovoorts.

De binding van het bestuur en door het bestuur brengt in ieder geval als eis met zich mee dat beleid 'uit te leggen' moet zijn. Bestuur is moeilijk openbaar te noemen wanneer het geen 'verhaal' meer heeft te bieden over hoe nu het 'algemene' (als uitkomst van een pluralistisch politiek spel) gekoppeld is aan het 'particuliere'. Anders gezegd, het openbare karakter van het bestuur vereist dat er een verband is aan te geven tussen wat voor *iedereen* geldt en wat voor *iemand* geldt, waarom een maatregel of besluit dat op een particuliere situatie betrekking heeft, gezien moet worden in het grotere verband van het algemene bestuur.

1.2.4 HANDELINGSVERMOGEND

In de tweede plaats dient het openbaar bestuur over een relatief onafhankelijk handelingsvermogen te beschikken. Het bestuur moet de ruimte en de middelen bezitten om daadwerkelijk executief te kunnen zijn. Maar handelingsvermogen bezitten is niet hetzelfde als 'soverein' zijn. De eerste vooronderstelt weliswaar de laatste maar is meer op de uitvoering gericht. De soevereiniteit van de staat is altijd een relatieve soevereiniteit, afhankelijk van onder meer de internationale politieke orde, verdragen, bevoegdheden en nationale democratische legitimiteit. Zo is ook handelingsvermogen een relatief begrip.

Handelingsvermogen betekent dat het bestuur op de terreinen waar zijn bevoegdheden liggen deze waar kan maken of waar kan laten maken. Het betekent niet dat een bestuur alles zelf moet kunnen. Het bestuur is ook niet gemandateerd om op alle terreinen te mogen ingrijpen. De mate waarin verschilt naarmate anders geoordeeld wordt over de rol van het bestuur en er andere middelen ter beschikking komen. Die rol kan op verschillende manieren vorm krijgen. Direct, door handhaving van wettelijke randvoorwaarden, uitoefening van toezicht en opleggen van sancties of in laatste instantie zelfs door de zwaardmacht aan te wenden. Of via budgettering door middelen ter beschikking te stellen. En indirect door overtuiging, overreding, een moreel appel te doen, informatie te verstrekken of door te faciliteren en te delegeren. Kortom, handelingsvermogen bestaat uit de bekende trits van de stok, de wortel en de preek. Het *ontbreekt* een bestuur dus aan handelingsvermogen wanneer het er niet in slaagt wetten te handhaven, budgetten volgens afspraak te verdelen of effectief uit te geven, of wanneer de communicatieve relatie met burgers, belangenorganisaties en bedrijven tekortschiet.

Het ontbreekt het bestuur evenzeer aan handelingsvermogen wanneer het vasthoudt aan ondoelmatige bestuursparadigma's (centrale sturing, stringent *law & order* beleid, te nationaal gerichte beleidsvoering) in situaties die zich daar niet toe lenen. Openbaarheid brengt ook met zich mee dat een bestuur zich bij tijd en wijle kan en wil laten verleiden om uit de sfeer van de discretie te treden en zich in te laten met maatschappelijke, bestuurlijke en politieke experimenten. En eens uit een ander bestuurlijk vat tapt om een probleem te lijf te gaan, bijvoorbeeld door te werken met alternatieve beleidsinstrumenten. Voorbeelden in de Nederlandse bestuurspraktijk lopen uiteen van het milieubeleid tot de volksgezondheid en van experimenten met inspraak en participatie op lokaal niveau over bijvoorbeeld ruimtelijke ordeningsvraagstukken tot natuurbeheer.

1.2.5 PLURALISTISCH

In de derde plaats moet het bestuur weliswaar voor iedereen gelijk zijn, maar ontbeert het een openbaar karakter als het burgers in een keurslijf dwingt en slechts één perspectief openlaat op waar het bestuur voor staat, welke maatschappelijke problemen er spelen of welke mogelijkheden om deze aan te pakken er voor handen zijn. Besturen in een pluralistische samenleving is geen eendimensionale bezigheid maar vereist 'meervoudigheid'. Dit aspect van 'publiek' is afgeleid van de betekenis die Arendt eraan geeft als ze de *public sphere* bespreekt (1958). Daarin vergelijkt ze de publieke ruimte met een tafel, die mensen bindt (we zitten er samen aan), maar ook afstand scheidt (we zitten naast of tegenover elkaar, niet bij elkaar op schoot). De publieke ruimte verenigt aldus verschillende mensen met verschillende inzichten en verschillende posities zonder dat het gedeelde karakter ervan verloren gaat.

Van belang is dat een 'openbaar bestuur' het respect voor deze meervoudigheid van de publieke sfeer laat doorklinken in zijn manier van afwegingen maken, burgers betrekken, partijen mobiliseren, ruimte geven, enzovoorts – een perspectief dat in Nederland en daarbuiten door onder meer Van Gunsteren is bepleit (1994; 1998).

Meer specifiek kan de betekenis van openbaarheid in de zin van de pluralistische publieke ruimte worden begrepen als het Duitse *Öffentlichkeit* zoals dat door Habermas (1991) wordt gebruikt om het liberale model van de publieke ruimte te kenmerken dat de laatste eeuwen in West-Europa is ontstaan. 'Openbaar bestuur' staat dan, analoog daaraan, voor een bestuursvorm die een dergelijk model van de publieke ruimte mede mogelijk maakt, voedt, beschermt, en zich daartoe verhoudt door er voor open te staan, zich responsief te tonen, er een afspiegeling van te zijn zonder hetzelfde te zijn.

Om openbaar te zijn in deze zin moet een bestuur ‘kennisintensief’ te werk gaan. Besluiten dienen op feiten, of althans: op een aan onderzoek onderworpen beeld van de werkelijkheid te zijn gebaseerd. Daar ontbreekt het aan wanneer maatschappelijke problemen (illegaliteit) of infrastructurele projecten (Noord/Zuid-lijn) onjuist begrepen of gepercipieerd worden omdat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van beschikbare kennis of nieuwe kennis niet ontwikkeld wordt om een probleem te lijf te gaan. Het bestuur onttrekt zich dan niet zozeer aan maatschappelijke waarden of belangen, maar aan kennis.

Deze lijn van denken kan worden gelezen in de pragmatische politieke theorie met als bron Dewey (1927) en hedendaagse pendanten onder meer in Cohen & Sabel (1997) en Bohman (2004) die pleiten voor *deliberatieve* bestuursstructuren waarin centrale en decentrale organen aan elkaar gekoppeld worden via ‘lerend’ beleid dat verknoopt is met maatschappelijke informatiestromen en wetenschappelijk gegenereerde kennis (Dijstelbloem 2008).

In de kennisbehoefte van het bestuur wordt voorzien door onder meer de planbureaus en de adviesorganen, door parlementaire onderzoekscommissies, ingehuurd expertise, rapporten van speciale commissies en opdrachtverlening aan gespecialiseerde wetenschappers of adviesbureaus. Dergelijke kennisinput versterkt niet alleen de rationaliteit van beleid maar ook de transparantie ervan: door de inbreng van gecodificeerd advies is voor iedereen controleerbaar welke informatie en argumenten worden aangedragen en dus ook: wat het bestuur daarmee doet. Houdt een bestuur zich moedwillig ‘doof’ voor nieuwe inzichten of houdt het onwelgevallige inzichten buiten de deur, dan wordt niet alleen met de rationele onderbouwing van beleid gebroken, maar ook met het idee dat argumenten voor beleid publiekelijk ter discussie moeten kunnen staan om tot redelijke afwegingen en geïnformeerd overleg te komen.

1.2.6 TER VERANTWOORDING TE ROEPEN EN CONTROLEERBAAR

In de vierde plaats is bestuur niet openbaar als er geen verantwoording plaatsvindt, als het niet te controleren valt en als er onvoldoende informatie over aanwezig is.

Verantwoording afleggen is een essentieel onderdeel van een democratisch gelegitimeerd bestuur. Het democratische gehalte van een bestuur komt onder druk te staan wanneer bestuurders zich onvoldoende verantwoorden voor hun daden, bijvoorbeeld wanneer hun daadkracht is afgestaan aan andere instellingen die minder verantwoordingsmechanismen kennen. Als de macht het volk niet meer in het gezicht ziet, wordt ze anoniem en oncontroleerbaar. Het eerste forum waar verantwoording moet worden afgelegd is in de democratie het parlement. Daar bevraagt de volksvertegenwoordiging de uitvoerende macht. Bovens et al. (1995) hebben aangegeven dat naast het parlement vele andere formele fora zijn ontstaan,

omdat 'de politiek' en 'het bestuur' verplaatst en verspreid zijn geraakt. In de tweede plaats moet dan gedacht worden aan verantwoording door bijvoorbeeld zelfstandig bestuursorganen (ZBO's) via verslagen, media, aan maatschappelijke organisaties, gebruikerspanels, burgerjury's, enzovoorts.

Het bestuur verliest aan openbaarheid als er onvoldoende directe controle op kan worden uitgeoefend. Macht vereist tegenmacht en dient in de sceptische traditie van gerede twijfel aan autoriteiten met een gezagsclaim kritisch gevolgd te worden, ook buiten het parlement. Rosanvallon (2008) onderscheidt daartoe drie vormen van democratische controle *buiten* het parlement: door waakzaamheid, denunciatie en evaluatie.

Waakzaamheid betreft het monitoren van de macht door het volk, direct of indirect. Van origine werd deze 'controle van onderop' bestempeld als surveillance, paradoxaal genoeg tegenwoordig de term die voor 'controle van bovenaf' wordt gebruikt. Deze waakzaamheid buiten het parlement kan bijvoorbeeld in de vorm van toezicht plaatsvinden, door burgergroeperingen (*watch-organisations*) of door geïnstitutionaliseerd toezicht (Rekenkamer).

Denunciatie, 'verklikken' of wat positiever geformuleerd als 'aan de kaak stellen' is een vorm van controle die verbonden is aan publiciteit, via de media door journalisten maar ook door 'lekken' of 'klokkenluiders'. Hoewel om deze vorm de geur hangt van schandalen, kan denunciatie bijvoorbeeld in de vorm van onderzoeksjournalistiek, zelfs als het tot grote ophef leidt, bestaande normen en waarden opnieuw ter discussie stellen of lang getolereerde maar malafide praktijken (denk aan de bouwfraude) eindelijk aankaarten. Het mechanisme van denunciatie werkt voornamelijk via affaires die reputatieschade toebrengen en daardoor controle en verandering mogelijk maken.

Evaluatie is een meer geïnstitutionaliseerde vorm van controle die niet alleen iets aankaart, maar ook oproept tot verbeteren: fouten moeten aan het licht komen om ervan te leren.

Tenslotte is het bestuur niet openbaar als het niet voldoet aan de openbaarmaking van informatie. Die openbaarmaking als plicht van het bestuur is, in lijn met waar de commissie-Biesheuvel in 1970 voor pleitte, later uitgedrukt in de Wob (Wet openbaarheid van bestuur, vanaf 1980 in werking). In een wat bredere definitie van openbaarheid van informatie dient een openbaar bestuur duidelijk te maken wat het wil, waarom het dat wil, en hoe en wanneer het dat wil bereiken. Niet alleen om de Rekenkamer te plezieren of om 'woensdag gehaktdag', de jaarlijkse dag van de verantwoording, nog enig leven in te blazen; maar om op een heldere, controleerbare en (dat wordt niet altijd genoemd) overtuigende en *bindende* wijze burgers te informeren en ook te involveren in het beleid.

1.3 VIER ONTWIKKELINGEN

Deze kenmerken van het bestuur markeren geen statisch, onveranderlijk openbaar bestuur, maar zijn eigenschappen waaraan het *in verschillende tijden, op verschillende manieren, in verschillende vormen*, kan voldoen. Het is dus niet zo dat deze eigenschappen per definitie beter passen bij een centraal of een decentraal bestuur, bij een kleine of een grote staat, of bij een bestuur met meer of minder 'lagen'; iedere vorm kan opnieuw beoordeeld worden op hoe aan deze eigenschappen invulling wordt gegeven. Het zijn dynamische kenmerken, geen statische, die geacht mogen worden mee te groeien met de tijd.

De vier kenmerken en daarmee het openbare karakter van het bestuur, hebben de afgelopen decennia moeten meebewegen met enkele ingrijpende ontwikkelingen. Deze zijn, in het kort, de volgende:

- 1 institutionele differentiatie;
- 2 verspreiding van het politieke;
- 3 fragmentering van het publiek;
- 4 bevraging van gezag.

In de eerste plaats is de ordening van het bestuur aangevuld, overgegaan en soms opgegaan in een Europese, internationale en transnationale werkelijkheid. In de tweede plaats is op nationaal niveau de klassieke structuur veranderd: verzelfstandiging, deregulering, privatisering en liberalisering hebben een ander landschap tevoorschijn getoverd met ZBO's, agentschappen, nieuwe regulatieve organen en toezichthouders. In de derde plaats zijn burgers, groepen en organisaties op een andere wijze tot het bestuur komen te staan via wisselende *single-issue* bewegingen en evenementgerichte campagnebureaus. In de vierde plaats is de druk op het openbaar bestuur verstevigd door kritische burgers (variërend van wantrouwig en cynisch tot assertief) en de razendsnel uitdijende mediaruimte van hypercommunicatie, beeldvorming, nieuwe maatschappelijke en politieke logica's.

Deze vier ontwikkelingen raken op cruciale onderdelen verschillende aspecten van het openbare van het bestuur (resumerend: dat het bindend en voor iedereen gelijk is, maar toch ook pluralistisch, dat het over handelingsvermogen beschikt en ter verantwoording is te roepen).

1.3.1 DIFFERENTIATIE VAN HET BESTUUR

Institutionalisering en regulering hebben zich in de loop van de negentiende en twintigste eeuw ontwikkeld tot sleutelkenmerken van het openbare bestuur. Typerend is de groeiende reikwijdte van het takenpakket van het rijk en een tendens van centralisatie, al dan niet in trek-en-duwbewegingen met decentralisatie, en van een almaar voortgaande uitbreiding van het bestuur. Het gevolg is dat

het zich op steeds meer maatschappelijke terreinen heeft begeven en zich daardoor ook voor een veelheid aan thema's verantwoordelijk is gaan houden. Tegenwoordig zijn de klassieke instituties en functies van bestuur echter losser van elkaar komen te staan. Beide blijven weliswaar essentieel voor het bestuur, maar zij vinden elkaar niet langer uitsluitend in de staat. Bestuur en beleid krijgen ook steeds meer vorm door actoren uit de maatschappij. Het bestuur beperkt zich daarbij veelal tot controle of toezicht op regulering, soms direct, soms indirect.

Deze differentiatie en de vraag naar de binding van het openbaar bestuur plaatst vraagtekens bij zijn handelingsvermogen in dit complexe bestuurlijke landschap. De 'wildgroei' aan private en semipublieke bestuurlijke instituties ligt ten grondslag aan de onoverzichtelijkheid omtrent onderlinge afstemming en coherentie van het hedendaagse bestuur en beleid in Nederland. Dat heeft geleid tot een ont koppeling van functies van instituties. Daardoor dreigt een institutioneel gat te ontstaan. Veel adviezen die de afgelopen jaren zijn geschreven over de fragmentatie van bestuur pleiten voor 'meer en betere coördinatie' en daarmee ook voor minder 'verkokering' in het openbaar bestuur (deels een onbedoeld gevolg van de wens tot verdere specialisatie bij de staat).

Het kabinet-Balkenende IV heeft weliswaar gehoor gegeven aan dergelijke adviezen (*Vernieuwing Rijksdienst*), maar er zijn de laatste jaren minstens zoveel studies verschenen die laten zien, en waarschuwen, dat de bestuurlijke praktijk dit streven naar coherentie uiterst lastig maakt. Te denken valt aan gebrek aan collegialiteit en afstemming tussen de staat in Den Haag en die van gemeenten, al dan niet veroorzaakt door interbestuurlijk wantrouwen (De Ridder en Winter 2006) of door 'Haagse' arrogantie jegens 'lagere' overheden (Bekke et al. 2009). Ook valt te denken aan de positie van de Nederlandse minister-president, die uit hoofde van zijn functie niet de macht heeft om 'integraliteit' tussen beleidsterreinen in de ministerraad af te dwingen of om deelbelangen te bundelen en verenigen (Engels et al. 2009).

Het handelingsvermogen van het 'nationale' bestuur wordt nog verder op de proef gesteld door de toenemende betekenis van de EU op en in nationale beleidsvorming. Net als in Nederland, is in de EU sprake van ont koppeling van functies en instituties (Majone 1996). Beleid en uitvoering zijn gescheiden. Terwijl Brussel beleidslijnen uitzet, hebben EU-lidstaten, waaronder Nederland, de taak en verantwoordelijkheid om het EU-beleid naar 'binnen' te vertalen. Alhoewel Brussel daarbij tegenwoordig liever inzet op bestuurlijke methodes van 'overtuigen' dan van (juridische) 'dwang', is volgens velen onverminderd sprake van voortgaande en toenemende 'europeanisering' van het Nederlandse beleid (Princen en Yesilkagit 2005; Vos 2008). Op bepaalde beleidsterreinen, zoals landbouw en milieu, wordt het beleid in Nederland zelfs voornamelijk door 'Europa' bepaald (Vos 2008).

Hierin verschilt Nederland overigens niet principieel van andere EU-lidstaten. Sinds enkele jaren worden in Brussel tevens pogingen gedaan om ‘nationale’ invloed op EU-beleid (verder) te beperken, zoals door ‘europeanisering’ van de kabinetten (d.w.z. samenstelling op basis van diverse nationaliteiten in plaats van die van de Commissaris alleen). Ook heeft de Commissie de laatste jaren onder leiding van haar huidige voorzitter, Barroso, gepoogd meer samenhang en coördinatie in haar beleid na te streven om ‘verkokering’ en departementale fragmentatie tegen te gaan, onder meer door versterking van het Secretariaat-Generaal (Schout 2009). Ook dit wekt de indruk dat ‘nationale’ input op Europese beleidsontwikkeling wordt ingeperkt door een ‘Europeser’ wordende EU.

Dit neemt echter niet weg dat de implementatie van het EU-beleid in Nederland niet zonder problemen verloopt. Voornaamste reden hiervoor is dat de implementatie van EU-beleid via Den Haag verloopt, dat voor de uitvoering van dat beleid bovenal afhankelijk is van lokale en provinciale overheden. Vaak loopt implementatie van EU-beleid daarbij stuk op gebrekkige communicatie en onvoldoende afstemming tussen de diverse overheden (en andere actoren) in Nederland, zoals recentelijk nog bleek uit een rapport over afvalverwerking in Nederland (EIPA 2009). Het openbaar bestuur in Nederland is aldus complexer geworden door interbestuurlijke vervlechting met de EU, maar loopt daardoor tevens niet zelden ook moeizaam in eigen land.

Differentiatie van het openbaar bestuur leidt niet enkel tot onduidelijkheid over bestuurlijke relaties en het handelingsvermogen van de Nederlandse staat, maar tevens tot onduidelijkheid over de plaats en betekenis van (ministeriële) verantwoordelijkheid en publieke verantwoording. Wie heeft nu precies waarover verantwoording af te leggen, en waar? Formele verantwoording is vooral verbonden met klassieke, verticale bestuurslijnen, maar die blijken in het huidige, bestuurlijke landschap niet langer dominant te zijn. In de huidige, complexe bestuurlijke realiteit neemt *informele* verantwoording (vaak via media) een centrale plaats in (Elzinga 1989; Bovens 2005; Schillemans 2007a, 2007b). Probleem daarbij is dat horizontale verantwoordingsstructuren vaak tot *tegenstrijdige* feedback kunnen leiden.

Als gevolg van de losgroei van instituties en functies van het nationale bestuur is ook minder duidelijk geworden welke instituties of organisaties met recht de vlag van ‘het publieke’ mogen dragen en welke niet. Het bestuur dreigt hierdoor minder herkenbaar te worden, en aan onderscheidend karakter te verliezen. Dit vestigt aandacht op de verhouding van ‘openbaar’ bestuur tot democratie en representativiteit. Differentiatie heeft immers geleid tot een verandering in de relatie van dat bestuur ten opzichte van ‘het’ publiek en de bredere politieke sfeer waarin dat traditioneel zijn representatie vond. Door meer nadruk op de output van bestuur te leggen, is tevens meer nadruk op de maatschappelijke bijdrage van het

openbaar bestuur komen te liggen. Van burgers en bedrijven wordt verwacht dat ze hun steentje bijdragen. Zij hebben daarbij invloed gekregen op openbaar bestuur *buiten* het parlement om, en maken bovendien door onduidelijke besluitvorming en complexe bestuursstructuren soms ook eerder aanspraak op juridische dan politieke middelen om invloed op dat bestuur uit te oefenen (Rosanvallon 2008). Dit zet niet enkel vraagtekens bij het ‘primaat van de politiek’ (Witteveen 2001), maar ook bij de representativiteit van het parlement als waakhond en controlelichaam van democratisch en rechtvaardig bestuur. Als er al zoiets bestaat als een ‘kloof’ tussen burger en politiek, dan ligt de oorzaak daarvan wellicht deels in de toegenomen differentiatie van openbaar bestuur.

Verlies aan bestuurlijke herkenbaarheid en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, representativiteit en onderlinge verhoudingen in het openbaar bestuur hebben bovendien geleid tot *vertekende* beeldvorming over dat bestuur, met name door media die door al deze onduidelijkheden niet zelden een eigen beeld van ‘het’ openbaar bestuur en diens verantwoordelijkheden in de percepties van burgers tot leven brengen. Als gevolg daarvan is datzelfde bestuur nogal *onzeker* geworden. Deze onzekerheid neemt enkel toe door continue druk van diezelfde media om snel antwoord op een veelheid aan zaken te geven. Gezien de wens van huidige bestuurders om toch vooral responsief te zijn, en politieke eisen en verwachtingen waar te maken, wordt vaak overhaast of *niet* besloten met soms slepende problemen tot gevolg (de jeugdzorg). Niet zelden ontstaat hierdoor nog meer verwarring over verantwoordelijkheden in het bestuurlijke landschap in Nederland. Kenmerkend daarbij is dat media het bestuur verantwoording niet zo zeer, of per se, ‘afdwingen’. Door verlies aan publiek draagvlak van het representatieve politieke stelsel neemt de behoefte almaar toe om burgers tevreden te stellen, ook als problemen soms eerder om overdenking vragen. Nadruk op afrekening (output) van bestuur gaat zo ten koste van de kwaliteit van dat bestuur, omdat problemen niet eerst grondig worden geanalyseerd. Dit is vooral het geval bij zogenaamde ‘ongetemde’ problemen die met grote feitelijke en normatieve onzekerheden zijn omringd en waarvan detectie en analyse nu eenmaal tijd kosten (WRR 2006).

Ook kan de behoefte aan responsiviteit aan het publiek uiteindelijk contraproductief zijn. Het verder ‘openen van de ramen en deuren van openbaar bestuur’, zoals Breeman en Timmermans dit mooi uitdrukken, vergroot immers de kans dat onvrede onder burgers op lange termijn toeneemt als beloftes niet (kunnen) worden nagekomen. Ook vergroot het de kans dat de samenhang tussen beleid, als ook tussen beleid en uitvoering, steeds verder afneemt (Breeman en Timmermans 2009). En het is juist die samenhang die gedifferentieerd bestuur volgens velen effectief zou kunnen maken (Bekke et al. 2009).

1.3.2 DE VERSPREIDING VAN HET POLITIEKE

In het Nederlandse debat is het afgelopen decennium al veelvuldig stil gestaan bij de verspreiding van het politieke (zie Bovens et al. 1995; Duyvendak 1997; Bovens 2005). Daar wordt in zijn algemeenheid onder verstaan dat de locaties waar politieke besluitvorming plaatsvindt niet meer alleen bestaan uit de bekende democratische fora, maar gaandeweg zijn uitgebreid met wat Majone (1996) *non-majoritarian institutions* noemt. Het politieke is in die zin verplaatst naar instituties zoals ZBO's, transnationale overlegorganen, Europese directoraten en netwerken van overheden met bedrijven of ngo's, waarin zwaarwegende besluiten worden voorbereid, zodanig dat ze praktisch door parlementen worden overgenomen zonder grootschalig democratisch debat.

Deze ontwikkelingen worden zeer verschillend gewaardeerd, afhankelijk van het idee van 'democratie' waarmee ernaar wordt gekeken. Als democratie in een smalle betekenis wordt opgevat en zich beperkt tot de formele organen van de representatieve democratie waarop vertrouwde vormen van controle en verantwoording van toepassing zijn (*government of the people*), dan is de verplaatsing van de politiek, zonder een verplaatsing van belerende inspraak- en controlemechanismen, ongewenst. Wordt democratie breder opgevat als een systeem van 'input' en van 'output', van meer en minder democratische organen, van bredere *checks and balances* met daarbij ook meer op effectiviteit gebaseerde instituties (*government for the people*), dan verkleint het probleem.

Bovens (2005) wijst op de strategie om de centrale waarden achter de liberale democratie toe te passen op de nieuwe arena's van het politieke. Hij noemt daarbij vier democratische waarden die van groot belang zijn voor het openbare karakter van het bestuur. In de eerste plaats zou het beginsel van afspiegeling of representativiteit ook in de nieuwe arena's aan bod moeten komen. Alle betrokken publieken en relevante belangen zouden bij de beraadslaging moeten worden betrokken. In de tweede plaats is er het meerderheidsbeginsel, dat veronderstelt dat politieke besluitvorming terug te voeren moet zijn op de instemming van de meerderheid van de burgers. Een derde beginsel is dat van de publieke verantwoording, waarbij het gaat om de vraag of er in de nieuwe arena's verantwoording wordt afgelegd. Een vierde beginsel wordt door Bovens het transparantiebeginsel genoemd en heeft betrekking op het proces van beraadslaging. Dit proces moet helder en openbaar zijn, zodat iedereen kan zien waar en hoe de besluitvorming plaatsvindt. Dit beginsel is als het ware een voorwaarde voor representatie en publieke verantwoording. Wat Bovens in feite bepleit is dat ook in de nieuwe arena van het gedifferentieerde bestuur en de verplaatste politiek het openbare karakter van het bestuur met hernieuwd democratisch elan vorm krijgt.

Het vormgeven aan deze centrale waarden van de democratie en het openbare karakter van het bestuur kan ook worden beoordeeld vanuit een gezichtspunt waarbij de *emancipatoire consequenties* van de verspreiding van het politieke centraal staan. ‘Politiek’, zeker democratische politiek, is traditioneel ook een manier om de emancipatie van burgers te bevorderen, in de zin dat mensen een ‘stem’ gegeven wordt en hun mondigheid in politieke zin tot uitdrukking komt. Klassieke politieke burgerrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, het recht van vergadering en het recht om organisaties te vormen, zijn de uitdrukking en de waarborg van een vitale publieke sfeer. Het rood inkleuren van een hokje (nu Nederland het zonder stemcomputers moet doen) tijdens de verkiezingen is de weerslag hiervan, maar daaraan vooraf gaat een proces van afweging, meningsvorming en debat dat de mondigheid van burgers uitdrukt. Dat is niet alleen een proces van representatie maar ook van deliberatie.

Indien echter de plekken waar politiek daadwerkelijk bedreven wordt niet meer gekoppeld zijn aan de publieke deliberatie van burgers, of de democratische fora die wel toegankelijk zijn feitelijk eroderen omdat hun positie is uitgehold, dan stukt het politieke emancipatieproject. Dan dreigen de wensen van burgers niet meer gehoord te worden, omdat ze verstoken blijven van fora waarin naast hun eigen ook juist andere inzichten en meningen naar voren worden gebracht. Dat gevaar wordt versterkt door de *professionalisering* van de kaders van de klassieke maatschappelijke organisaties, zoals de kerken en de vakbonden. Waar deze ontwikkeling heeft bijgedragen aan de deskundigheid en de organisatiekracht, heeft ze soms minder mogelijkheden opengelaten voor burgers om zich op te werken in de maatschappelijke participatie. Het probleem is hier niet de afname van controle en verantwoording van de macht, maar het verlies aan mogelijkheden van burgers om bij pluralistische belangen- en kennisafwegingen *georganiseerd* betrokken te zijn. Ook dat leidt tot onmondigheid.

Die dreigende onmondigheid brengt twee risico’s met zich mee. In de eerste plaats dat politieke fora steeds minder de plaatsen zijn waar het politieke debat plaatsvindt dat ertoe doet. In dat geval verliest het bestuur zichtbare plaatsen waar pluraliteit tot uitdrukking komt en tegengestelde opinies met elkaar in contact komen. In de tweede plaats dat burgers zich van de weeromstuit terugvinden in specifieke niches van bijvoorbeeld *single-issue* organisaties, mede mogelijk gemaakt door moderne communicatietechnologie. Daarmee staan mensen weliswaar in contact met elkaar, maar is (ten eerste) niet gezegd dat de *veelheid* aan meningen de *verscheidenheid* ten goede komt, en evenmin (ten tweede) dat de veelheid tot een collectief discours zal leiden in plaats van versnipperd te raken.

1.3.3 FRAGMENTERING VAN HET PUBLIEK

Veranderingen in de politieke cultuur en de heterogeniteit in de samenleving hebben geleid tot een andere *verhouding* tussen openbaar bestuur en samenleving. Die verhouding kan worden geduid met de term ‘fragmentering van het publiek’. Daarmee wordt bedoeld dat de manier waarop een samenleving tot het formuleren van een ‘algemeen belang’ komt, is veranderd door de meervoudigheid van actoren waarmee het openbaar bestuur te maken heeft (Rosanvallon 2006). ‘De burger’ vormt niet langer de enkelvoudige categorie waarop een bestuur gebaseerd kan worden.

Op zich zijn alle moderne complexe samenlevingen tot op zekere hoogte pluralistisch. Pluraliteit is volgens Van Gunsteren (1998) dan ook de kern van politiek: politiek houdt zich bezig met verschillen tussen met elkaar samenlevende mensen. Nederland is een verdeeld land, we kunnen de Nederlandse politiek begrijpen als een strijd tussen deelbelangen. Deze deelbelangen liepen het grootste deel van de twintigste eeuw langs de scheidslijnen van religie, wereldbeschouwing en sociale klasse (zie bijvoorbeeld Andeweg en Irwin 2009; Kriesi en Frey 2008). De collectiviteiten die op basis van deze scheidslijnen ontstonden werden in het politieke systeem geïntegreerd en gerepresenteerd in het parlement. Politieke elites brachten de deelbelangen samen en zetten ze door middel van samenwerking en compromissen om in politieke keuzes en beleid.

Als gevolg van ontzuiling en individualisering is het belang van deze klassieke scheidslijnen afgenomen. Het is de vraag of er nog zulke stabiele en homogene betekenisvolle collectieve identiteiten zijn die in het parlement of daarbuiten gerepresenteerd kunnen worden. Het algemeen belang en de samenhang tussen burgers moet tegenwoordig begrepen worden als het gedeeltelijk overlappen van achtergronden en behoeften. Anders dan in het midden van de twintigste eeuw wordt de eenheid tussen identiteiten niet meer bewaard door de grenzen van de natiestaat. Bovendien is er sprake van steeds wisselende coalities van belangen, welke identiteiten en belangen overlappen hangt af van de tijd en het onderwerp. De meervoudigheid van het publiek heeft daarom in de hedendaagse maatschappij een meer centrale en problematische rol gekregen. De maatschappelijke orde kenmerkt zich, om een eerdere term van Habermas (1985) te gebruiken, door een ‘nieuwe onoverzichtelijkheid’.

Ook Hajer (2009) wijst erop dat er niet één samenhangend publiek is. Het publiek zit niet te wachten tot het wordt gehoord, maar wordt gevormd door de manier waarop het wordt betrokken of zichzelf betreft bij het politieke proces. Zo ontstaan er verschillende publieken die rond verschillende vraagstukken actief kunnen worden. Elk publiek kan een maatschappelijk probleem anders waarnemen en beoordelen, waardoor er rond hetzelfde thema conflicterende waarnemin-

gen en betekenissen kunnen ontstaan. De notie van verschillende publieken vereist een andere manier van denken over hoe het openbaar bestuur met burgers om zou moeten gaan en hoe zijn gezag tot stand komt. Hajer confronteert de fragmentering van publiek en bestuur met de meervoudigheid van de media. De concurrentie in het medialandschap is groot waardoor er veel aanbieders zijn, zelfs burgers dragen via internet en mobiele telefoon bij aan het maken van nieuws (Hajer 2009). De fragmentering van het publiek wordt weergegeven via deze gefragmenteerde media. Het publiek versnipperd, het is niet op één plek terug te vinden, maar verspreidt zich over verschillende aanbieders en uitingsvormen en sluit zich soms ook af voor andere publieken.

De fragmentering van het publiek heeft gevolgen voor het openbaar bestuur. Het bestuur raakt zijn centrale positie kwijt, er is niet één politiek en bestuurlijk centrum. De meervoudigheid van het publiek raakt het openbaar bestuur direct (via eigen handelingen) en indirect (via de politiek). Niet alleen omdat er geen eenduidig publiek bestaat, ook omdat het publiek onder invloed van nieuwe problemen, maar ook onder invloed van nieuw *beleid* tot ontstaan komt. *Beleidschept* ook publieken: burgers bijvoorbeeld die als doelgroep of als probleemgroep worden aangemerkt.

De fragmentering heeft ook gevolgen voor de representatie via de politiek en daarmee voor de legitimiteit die via de politiek tot stand komt. De politiek zal moeten proberen de deelbelangen van burgers met elkaar te verbinden. Door individualisering is het moeilijk geworden alle mogelijke identiteiten te representeren. De politiek moet op zoek naar andere vormen van representatie (Andeweg 2003). De hoge volatiliteit bij verkiezingen maakt duidelijk dat behoeften en meningen van kiezers niet stabiel aan één partij verbonden zijn. De vermeende opkomst van een nieuwe scheidslijn rond het integratie- en migratievraagstuk sinds midden jaren negentig in de Nederlandse politiek verandert de politieke verhoudingen, omdat de deelbelangen van het electoraat op verschillende manieren kunnen worden opgesplitst (Manin 1997). Kiezers hebben een keuzeset van verschillende partijen waaruit ze bij elke verkiezing opnieuw een keuze maken. Afhankelijk van hun voorkeuren van dat moment bepalen ze welke partij uit hun keuzeset hun stem krijgt.

Het openbaar bestuur heeft echter niet alleen indirect met burgers te maken, maar heeft door de uitbreiding van de mogelijkheden tot participatie en invloed (bijv. via deliberatieve processen) steeds vaker direct met burgers van doen. Burgers zijn niet alleen afnemers van diensten, zij zijn ook betrokken bij de totstandkoming van beleid of kunnen zich verzetten tegen beleidskeuzes. Als reactie op de differentiatie van het bestuur en de meervoudigheid van het publiek zijn er nieuwe vormen van participatie en democratie ontstaan. Vraagstukken van representatie en de afweging tussen deelbelangen raken het openbaar bestuur dan ook vaker

direct. Want: wie doen er mee, wie vertegenwoordigen zij en hoe moeten die belangen worden afgewogen? Fragmentering leidt ertoe, samen met de differentiatie van het bestuur en de verspreiding van de politiek, dat het eenduidig formuleren van problemen moeilijk is: er zijn verschillende publieken die niet per se samenvallen met territoriale eenheden (Urbinati en Warren 2008).

1.3.4 BEVRAGING VAN GEZAG

‘Vertrouwen komt te voet en gaat te paard’, zo luidt het gezegde. De worsteling die bestuurders moeten aangaan om hun gezag te herwinnen, te herstellen of te behouden getuigt daarvan. Het bestuur moet zich legitimeren, steeds opnieuw vorm en inhoud geven aan gezag dat allerminst als vanzelfsprekend wordt ervaren. Bestuur in het media- en informatietijdperk wordt in toenemende mate theater, met kritische toeschouwers die nog wel een voorstelling op toneel willen, maar geen genoegen meer nemen met de ‘vierde wand’ die hen van de spelers scheidt. De vraag is wat dit betekent voor het bestuur.

De discussie over gezag vindt veelal plaats onder de noemer van vragen naar ‘legitimiteit’. Legitimiteit kan worden opgevat als de vrijwillige acceptatie van gezag. In sociaalwetenschappelijk onderzoek verschuift de aandacht van het statische begrip legitimiteit naar het meer dynamische *legitimatatie* (Hurrelmann et al. 2007). Legitimatatie is een *proces* en gaat over handelingen. De verschuiving van legitimiteit naar legitimatatie gaat gepaard met een verschuiving van de invalshoek. Er wordt niet gekeken of er sprake is van legitiem gezag en in welke mate, maar hoe gezag wordt verworven en door wie.

De invloedrijke visie van Weber onderscheidt drie bronnen van gezag. De eerste is charismatisch gezag, waarbij gezag gebaseerd is op de persoonlijke kwaliteiten van de leider en de erkenning daarvan door zijn volgelingen. De tweede is traditioneel gezag waarbij de bron van het gezag in de afkomst van de gezagsdrager ligt: in troonopvolging of van God gegeven gezag. De derde is legaal gezag waarbij de bron van het gezag ligt in de formele positie die een gezagsdrager bekleedt.

In lijn hiermee is het gezag van het openbaar bestuur in de twintigste eeuw vooral begrepen in de betekenis van legaal gezag. Aangezien legitimiteit en gezag in alle machtsrelaties een rol spelen, zijn er veel verschillende soorten actoren die proberen gezag te verwerven. Het gaat hier echter niet om de relatie tussen bijvoorbeeld werknemers en werkgevers, maar over gezag in de bestuurlijke en politieke context, gezag waarin een belangrijke rol is weggelegd voor de staat. In deze context zijn gekozen en benoemde gezagsdragers de belangrijkste actoren. Wanneer het gaat om verplaatste politiek kunnen de gezagsdragers worden opgedeeld in verschillende actoren: politici, ministers, ambtenaren of directeuren van ZBO's. Ook actoren van buiten het nationale openbaar bestuur proberen gezag te

verwerven, denk bijvoorbeeld aan deskundigen of wetenschappelijke experts van planbureaus of adviesraden of van Europese en internationale instellingen.

Het object van gezag is meestal de gezagsdrager zelf. Hij probeert zijn eigen gezag te vestigen. Toch is het ook denkbaar dat hij niet alleen zijn eigen gezag probeert te vestigen, maar ook dat van de instelling waarvoor hij werkt. Zo kan een bestuurder van een ZBO proberen het gezag van dat ZBO te vestigen en probeert een expert van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) te laten zien dat zijn instituut gezaghebbend is als het om bepaalde vraagstukken gaat.

Gezag wordt verworven in de ogen van een bepaald subject, publiek of forum. Gezag zullen ze vooral moeten verwerven in de ogen van anderen. Daarbij zijn te onderscheiden (a) het verwerven van gezag van verschillende actoren binnen het openbaar bestuur ten opzichte van zichzelf of elkaar en (b) het verwerven van gezag van actoren binnen het openbaar bestuur ten opzichte van burgers. Het kan gaan om een continu proces, waarbij een actor steeds moet laten zien dat hij gezaghebbend is. Er kunnen ook speciale momenten zijn waarop een actor gezag moet verwerven, bijvoorbeeld wanneer een actor zich moet verantwoorden ten opzichte van een bepaald publiek.

De belangrijkste vraag is echter hoe actoren *proberen* gezag te verwerven. Waarop baseren ze hun gezag? Waarom vinden bepaalde mensen de actor gezaghebbend? Het verwerven van gezag is in de huidige bestuurlijke en maatschappelijke context problematisch. Er is een ontwikkeling gaande die je zou kunnen aanduiden als de 'uitdaging' van gezag. Zo stelt Furedi (2009) dat westerse samenlevingen een problematische verhouding hebben gekregen met gezag. Gezag wordt niet meer zomaar geaccepteerd, maar wordt uitgedaagd. Hij signaleert een gebrek aan een positief gezagsverhaal en stelt dat dit verhaal wordt omzeild door het instellen van regels en procedures. Gezagsdragers binnen het openbaar bestuur proberen door het inschakelen van externe adviseurs, wetenschappers en adviesorganen hun gezag op peil te houden, maar ook het gezag van die externen wordt uitgedaagd.

Een goed voorbeeld hiervan zagen we rond de vaccinatie tegen baarmoederhalskanker. Het gezag van de minister van Volksgezondheid, de Gezondheidsraad en de directeur van het RIVM is niet vanzelfsprekend. Hun oproep aan risicogroepen om zich te laten vaccineren wordt niet zonder meer aanvaard, omdat die gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek of omdat de oproep afkomstig is van mensen met gezag. Burgers doen zelf 'onderzoek' op internet en vinden belangengroepen en websites net zo gezaghebbend als wetenschappelijke experts. Het openbaar bestuur heeft dus niet automatisch gezag, maar de actoren binnen het bestuur moeten hun gezag telkens weer verwerven en behouden.

1.4 PIJNPUNTEN IN HET BESTUUR

Deze vier ontwikkelingen raken, ieder op een eigen manier, aan de kenmerken van het openbaar bestuur. Dat heeft een viertal pijnpunten tot gevolg:

- 1 coördineren of politiseren;
- 2 onzichtbare politiek, ongehoorde burgers;
- 3 meerdere publieken dienen;
- 4 van legitimiteit naar (her)winnen van gezag.

Deze punten zullen in het vervolg worden uitgewerkt. Daarmee wordt tevens een introductie op de bijdragen van de verschillende auteurs in deze Verkenning geboden. In plaats van de hoofdstukken stuk voor stuk te introduceren, worden ze aldus thematisch ingeleid.

1.4.1 COÖRDINEREN OF POLITISEREN

Het proces van differentiatie is onmiskenbaar een van de centrale thema's van deze bundel dat ook tot een eerste pijnpunt leidt: de keuze tussen coördineren of politiseren. Dat dilemma keert bij verschillende auteurs terug. Den Hoed en Schouten schetsen in hun bestuurshistorische en bestuurssociologische bijdrage de ontwikkeling van toenemende differentiatie van instituties en regulatie in het nationale openbaar bestuur vanaf 1848. Zij laten zien dat de 'vermaatschappelijking' van bestuur in Nederland al veel langer dan een paar decennia gaande is. Die differentiatie is niet pas begonnen met de decentralisering, deregulering, privatisering, verzelfstandiging en bevordering van marktwerking van de afgelopen decennia. Anders dan vaak gedacht wordt liggen de wortels van deze ontwikkeling diep in het verleden. Wel is de maatschappelijke dimensie van het bestuur de laatste decennia in een stroomversnelling gekomen, met toenemende ont koppeling van de functies van traditioneel openbaar bestuur van de instituties van dat bestuur. Dit gaat hand in hand met een verschuivende aandacht van verticale naar horizontale vormen van bestuur. Hiërarchie is daarmee zeker niet minder belangrijk, maar de aandacht van het bestuur ligt bovenal bij coördinatie en samenwerking in en met de samenleving, al dan niet gestimuleerd door aanwezigheid en doorwerking van traditioneel politiek en juridisch gezag.

Weliswaar heeft het publiek zich de afgelopen 150 jaar steeds meer toegang tot het bestuur verschaft, die toegang heeft niet tot gevolg gehad dat het bestuur systematisch is 'gedemocratiseerd', in de zin dat de mogelijkheden tot *directe* bemoeienis van burgers in alle opzichten zijn toegenomen. Het beeld is divers: op gemeentelijk niveau is er wel degelijk een groei van directe democratie te signaleren, landelijk en Europees echter veel minder. Veeleer is de mogelijkheid tot onderhandeling en overleg gegroeid, meestal op *indirecte* wijze via verenigingen, koepels en sectororganisaties en in het parlement via politieke partijen.

Deze ‘tweesporendemocratie’ (politieke participatie via partijen in de formele democratie, maatschappelijke participatie via verenigingen enzovoorts in de informele democratie) behoeft echter voortdurend onderhoud en kan nooit in zijn bestaande vorm als een eindstation worden beschouwd. Publieke druk op politiek en bestuur is een continu proces dat zeker niet altijd tot systeemaanpassingen leidt, maar desalniettemin altijd om reactie vraagt.

Institutionele differentiatie is niet alleen een nationaal, maar vooral ook een internationaal proces. In de Europese beleidscontext laten Yesilkagit en Princen zien dat de discussie over de relatie van Nederland en de EU weinig wint met een debat in termen van ‘meer of minder Brussel’. Dat is niet alleen een versimpeld, maar ook *onjuist* beeld van het proces van europeanisering. Als het (inter)nationale onderzoek naar europeanisering iets laat zien, dan is dat wel dat de waardering van de EU niet eenvoudigweg teruggebracht kan worden tot een nul-som (*zero-sum*) spel. Nederland en de EU zijn vooral complementair, en de beleidsvorming van de EU wordt niet zozeer aan Nederland opgelegd, dan wel (actief) door de laatste mede vormgegeven. Nederland en de EU staan ook niet los van elkaar, maar zijn met elkaar vergroeid, en de auteurs zijn van mening dat het openbaar bestuur in Nederland daar beter gebruik van zou kunnen maken.

Yesilkagit en Princen beschrijven de subtiele bewegingen waarmee staten internationaal en transnationaal manoeuvreren als een soort ‘makelen en schakelen’. De Europese, internationale en transnationale beleidsnetwerken waarin Nederland is opgenomen, hebben het nationale openbaar bestuur echter niet ‘gekaapt’. Veeleer zijn die beleidsnetwerken ook door de nationale staten zelf mede opgebouwd. Zo beschrijven Yesilkagit en Princen scherp dat hier een binnenlandse transformatie aan vooraf is gegaan, namelijk de *verzelfstandiging* van een grote hoeveelheid nationale en regionale publieke taken. Zoals beschreven is vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw menig organisatieonderdeel van de staat tot zelfstandig bestuursorgaan omgevormd. Op basis van de verkregen autonomie zijn deze zelfstandige bestuursorganen, mede vanwege de internationalisering van ‘hun’ beleidsterreinen, vergaande samenwerkingsverbanden met zusterinstellingen uit andere nationale staten en met inter- en (in de EU) supranationale instellingen aangegaan.

Volgens Yesilkagit en Princen is het resultaat van deze autonome processen

“een veelheid van transnationale netwerken op ieder denkbaar (internationaal) beleidsterrein. Waar ooit op nationaal niveau ‘ijzeren driehoeken’ of ‘beleidsgemeenschappen’ de vorming en uitvoering van beleid in nationaal omkaderde beleidssectoren monopoliseerden, worden belangrijke en vergaande beslissingen tegenwoordig (mede) voorbereid en uitgewerkt in internationale beleidsarena’s.”

Ook Van Middelaar laat zien dat Nederland en de EU complementair zijn en dat Nederland via de Raad van Ministers actief vorm heeft gegeven en vormgeeft aan het beleid van de EU. Van Middelaar laat dat zien aan de hand van drie verschillende vertogen over de Europese eenwording, over het Europa van de staten, dat van de burgers en dat van de kantoren. Vanaf het allereerste begin hebben deze drie vertogen het streven naar gezamenlijkheid en institutionalisering in de Unie begeleid, zowel formeel politiek (in de verdragen en de bevoegdheden) als meer symbolisch (in het zoeken naar een Europese identiteit). Maar tegelijkertijd ontstond er juist door die drie vertogen discussie tussen lidstaten omtrent de invulling van instituties en functies van het project Europa, zodat beide in een ‘tussensfeer’ geleidelijk ook betekenis, vorm en invulling hebben gekregen. Van Middelaar kijkt daarbij naar de wijze waarop Nederland daarmee in het verleden om is gesprongen als ook naar de wijze waarop het daar tegenwoordig gebruik van zou kunnen maken om zijn vermogen te vergroten in het ‘spel’ aan de ‘Europese handelingstafels’, enerzijds, en in de verantwoording ten overstaan van het Nederlandse publiek op de tribune, anderzijds.

Anders dan Yesilkagit en Princen is Van Middelaar van mening dat het bestuur in de EU een ontwikkeling richting *verticaliteit* doormaakt, ‘tegen de maatschappelijke trends in’. Dit verklaart ook waarom Nederland zou moeten inzetten op ‘sterkere politieke regie top-down’. Dat vereist volgens hem echter wel een omslag van de bestuurlijke realiteit in Nederland, want de laatste heeft weliswaar ‘een zeer goede ambtelijke coördinatie, maar die werkt bottom-up: vanuit het individuele dossier naar boven’. Van Middelaar is van mening dat Nederland meer dient in te zetten op een versterking van zijn positie in de Europese Raad: de machtspositie van de Raad neemt nog altijd in gewicht toe. Nederland heeft deze volgens hem ten langen leste onderkend.

Het probleem van de publieke representativiteit van nationaal bestuur komt terug in alle drie de hoofdstukken van Den Hoed en Schouten, Van Middelaar en Yesilkagit en Princen. Den Hoed en Schouten wijzen erop dat het publiek zich geleidelijk een sterkere plaats heeft weten te ‘veroveren’ in het nationale bestuur, en met name sinds de jaren zestig en zeventig, maar daarbij dient wel de kanteekening te worden gemaakt dat die plaats sinds de jaren tachtig tegelijkertijd ondoorzichtiger is geworden door nadruk op horizontalisering en output-legitimititeit.

Van Middelaar stelt dat de ‘tribune’, en daarmee de noodzaak tot publieke verantwoording van bestuur, belangrijker is geworden sinds ‘Europa’ als issue ‘politieker’ is geworden. In zijn bijdrage ligt de nadruk op *performance* van nationaal bestuur als middel om ‘het’ publiek op de ‘tribune’ te winnen, en tevens vast te houden. Hij bepleit de noodzaak van open communicatie om bewustzijn te creëren bij de bevolking over de interbestuurlijke vervlechting van Nederland en de EU.

Van Middelaar ziet drie strategieën om burgers bij de EU te betrekken en te zorgen dat Europese besluiten ‘onze’ besluiten worden. De Duitse strategie zet in op de culturele en historische identiteit van gezagsdragers en geregeerden. De Romeinse strategie is gebaseerd op het voordeel dat de bevolking ontleent aan het functioneren van de democratie, het gaat om rechten en resultaten. De Griekse strategie berust op een democratische arena waarbij de bevolking via representatieve organen of direct meepraat over genomen beslissingen. Deze driedeling houdt verband met drie bronnen van legitimiteit, namelijk die van identiteit, output en democratische input (zie ook WRR 2006).

Voortbouwend op een wereld van interbestuurlijke vervlechting van ‘beleidsarena’s’ in Nederland en de EU, benadrukken Yesilkagit en Princen in lijn met de eerder gememoreerde voorstellen van Bovens niet enkel het belang van *onafhankelijkheid* in het handelingsvermogen van Nederland, maar ook dat van de *representativiteit* daarvan. De auteurs verstaan onder dat laatste de mate waarin die ‘arena’s openstaan voor de inbreng van verschillende belangen’. Net als bij Van Middelaar, staat ‘publiek’ bij deze auteurs voor ‘openbaarheid’; ‘het’ publiek zelf blijft daarmee echter vooral een verschijnsel zonder werkelijke vorm of gezicht.

1.4.2 ONZICHTBARE POLITIEK, ONGEHOORDE BURGERS

Nauw verbonden met de thematiek van de differentiatie is de verspreiding van het politieke en de betrokkenheid van burgers bij het politieke en bestuurlijke proces. Dat leidt tot het tweede pijnpunt: het gevaar van onzichtbare politiek en ongehoorde burgers.

Van Middelaar beschrijft de discussies over democratische input versus effectiviteit (output) in de context van de EU met behulp van de metafoer van de tafel en de tribune. De tafel staat voor het politieke spel dat in de sfeer van de discretie wordt gespeeld. De tribune voor het spel dat in openheid plaatsvindt. Op de tribune zetelt immers het publiek. Democratie is bij het spel aan tafel wegbezuidigd ten faveure van diplomatieke en politieke effectiviteit. Bij het spel voor de tribune daarentegen wordt het politieke bedrijf blootgesteld aan de goedkeuring of afkeuring van het publiek. Ontbreekt dat laatste en lukt het niet om duidelijk te maken dat de verhouding tussen bijvoorbeeld Nederland en Europa geen *zero-sum game* is maar dat die verhouding zelf een politiek *moving target* is, dan is verlies aan vertrouwen – en daardoor verlies aan legitimiteit – de prijs.

Een domein waar de bindende kracht van het bestuur verregaand wordt getest is de ruimtelijke ordening. *Great Planning Disasters* en een afwijzing van het na de Tweede Wereldoorlog zo succesvolle rationele en technocratisch planningsmodel hebben tot tal van nieuwe rollen van het bestuur geleid, waarvan de publiek-

private samenwerking (met in de praktijk vaak een grotere ‘p’ voor de laatste dan voor de eerste) de voornaamste is.

In zijn bijdrage laat Boelens zien dat de zoektocht naar het ‘publiek’ in de ruimtelijke ordening nog een voortgaande queeste is. De ruimtelijke ordening is bij uitstek het domein van het ‘maken’. Er ligt niet een samenleving vast waarover door verschillende belangengroepen wordt gesteggeld, de wereld is in constructie. Dat geldt niet alleen voor de materiële werkelijkheid (de gebouwen, de wegen, de stenen, het asfalt), maar ook voor de sociale en politieke werkelijkheid. Partijen die op een juiste wijze het juiste belang vertegenwoordigen in grote infrastructurele projecten moeten worden gezocht (en desnoods gemaakt) met behulp van stichtingen, bv’s, maar ook door middel van contractuele beleidsfiguren zoals het afspreken van inspanningen, al dan niet begeleid door subsidies. Terecht merkt Boelens op dat de ruimte zich tot de ordening verhoudt als de openbaarheid tot het bestuur: het is niet iets wat vastligt maar iets wat gecreëerd en gereproduceerd moet worden. De jongste loot aan de stam bestaat uit de toenadering tussen de ‘associatieve democratie’ enerzijds en de ‘actor-netwerken’ binnen de ruimtelijke ordening anderzijds. Of deze toenadering zich praktisch even goed als theoretisch laat uitwerken kan alleen de ervaring uit gaan wijzen.

Schillemans besteedt expliciet aandacht aan het thema van publieke verantwoording in het openbaar bestuur. Uitgaande van een overwegende horizontale bestuursrealiteit laat hij zien dat differentiatie van het openbaar bestuur heeft geleid tot toename van *informele* publieke verantwoording. Hij legt daarbij een verband met onvoorspelbaarheid, dat in horizontale verantwoordingssituaties is toegenomen. Ook wijst hij erop dat differentiatie heeft geleid tot meerdere, overlappende verantwoordingsfora, met als gevolg meervoudige, dikwijls tegenstrijdige verantwoording. Horizontalisering van het bestuur heeft volgens de auteur het stelsel van publieke verantwoording door concurrentie en gebrek aan redundantie ondermijnd. Onzekerheid over potentiële verantwoording in de media kan negatief uitpakken, maar heeft volgens hem ook voordelen omdat het bestuurders dwingt tot bredere overdenking en afweging van keuzen.

Toch mogen hier geen al te hooggespannen verwachtingen aan worden verbonden. Burgers verschillen zoals mensen verschillen, en dat heeft gevolgen voor de bindende werking van bestuur. Temeer daar het verre van zeker is dat de beelden over het bestuur in de samenleving wel allemaal hetzelfde zijn. Eerder is het tegendeel het geval. Tiemeijer wijst er in zijn bijdrage op dat het een illusie is om te denken dat het beeld van een onderhandelend bestuur ook daadwerkelijk beklijft ‘in de hoofden’ van de burgers. Hij betwijfelt of alle burgers onder ‘democratie’ precies hetzelfde verstaan.

Aan de hand van een kritische doorlichting van opinieonderzoek naar de waardering van de ‘democratie’ door burgers betoogt hij dat mensen hele andere beelden hanteren bij dat begrip dan de vragenstellers vaak in gedachten hebben. Een belangrijke groep burgers denkt bij democratie eerder aan vrijheid en een vorm van directe agendering van de kwesties die hun zorgen baren dan aan het onderhandelingspel van geven en nemen dat nu eenmaal eigen is aan een coalitieland. Dat heeft als belangrijke consequentie dat het politieke spel tussen partijen om onderwerpen door de Kamer te krijgen dreigt te worden misverstaan. Onderhandeling, ja: het hele politieke spel, wordt dan als een onwenselijke in plaats van als een noodzakelijke praktijk gepercipieerd. Burgers die verwachten dat met hun stem ook hun mening direct in passende maatregelen zal worden omgezet, worden onvermijdelijk teleurgesteld.

Met die ‘cognitieve dissonantie’ tussen bestuur en burger hoeft echter geen genoegen te worden genomen. Indien bepaalde groepen burgers een zekere ‘democratische ongeletterdheid’ kennen, kan dat net als andere vormen van ongeletterdheid te lijf worden gegaan via scholing, in het onderwijs of in de media. Maar wellicht kan ook het openbaar bestuur zelf een voorbeeldfunctie vervullen.

1.4.3 MEERDERE PUBLIEKEN DIENEN

De binding van het bestuur met het publiek luidt een derde pijnpunt in: de relatie tot het gefragmenteerde publiek. Van der Veen, Sleenhoff en Klop sluiten aan bij de behoefte van het openbaar bestuur om greep te krijgen op het meervoudige publiek. In hun bijdrage vragen zij zich af hoe het bestuur het publiek in beeld kan krijgen en wat het kan doen om bij burgers een gedragsverandering teweeg te brengen.

Wanneer het bestuur probeert greep te krijgen op burgers doet het dit vaak door te zoeken naar homogene groepen met dezelfde belangen en identiteiten. Dit kan door te werken met groepsindelingen van burgers (zie rapport *Toekomst Overheidscommunicatie*) en door te denken in ‘burgerrollen’. Het is echter de vraag of de ‘zoektocht naar de burger’ die vanuit het bestuur is ingeslagen via opiniepeilingen, focusgroepen, indelingen in burgercategorieën, doelgroepenbeleid, participatie, enzovoorts daarvoor de oplossing is. Statistieken kunnen wel degelijk helpen het sociale en economische beleid in te richten, als middel om burgers democratisch te bedienen loopt het tegen zijn eigen grenzen aan. ‘De burger’ bestaat namelijk helemaal niet. Niet alleen omdat er te veel soorten burgers zijn (dat is genoegzaam bekend), maar omdat de burger pas vorm krijgt in relatie tot het openbaar bestuur.

Sinds de jaren negentig is het beeld van de burger als ‘consument’ in opkomst, omdat dit de gemene deler is waarop het grootste deel van de burgers aan te spreken is. Het is, zo stellen Van der Veen et al., eigenlijk de enige overgebleven collec-

tiviteit. Van der Veen et al. laten zien dat het denken in termen van de burger als consument niet productief is: het vergroot het wantrouwen van burgers in het bestuur en past niet goed in de cultuur van Nederland. Zij betogen dat het bestuur de burger juist zou moeten zien als een *producent* die actief verantwoordelijkheid draagt voor zijn eigen keuzes en invloed heeft op zijn eigen omgeving.

Wanneer het bestuur er echter steeds minder in slaagt burgers aan de publieke zaak te binden, kan het een optie zijn initiatieven te ontplooiën die burgers meer *aan elkaar* binden. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat het bestuur een terugkeer naar de zuilenmaatschappij van weleer moet aanmoedigen, of dat het bestuur verantwoordelijk wordt voor de sociale cohesie van en tussen groepen in de samenleving. Wel betekent het dat burgers meer vanuit hun eigen belevingswereld door het bestuur bereikt moeten worden. Beleid dat gedragsveranderingen wil afdwingen, zal pas succesvol zijn wanneer het mensen aanspreekt op wat binnen hun omgeving waardevol is.

Adriaansen en Van Praag brengen in hun bijdrage de turbulente relatie tussen politiek, media en burgers in beeld, en verbinden deze met de nieuwe scheidslijnen in de Nederlandse politiek. De multiculturalisering en mondialisering leiden in de context van een gepluraliseerd publiek tot een herschikking van uitgangspunten en zorgen voor nieuwe coalities en andere deelbelangen in de samenleving (zie Rosanvallon 2006). Een aantal auteurs (o.a. Pellikaan et al. 2007; Pellikaan et al. 2003; zie ook Aarts en Thomassen 2008) wijst er in het verlengde daarvan op dat er een nieuwe breuklijn of scheidslijn is ontstaan in Nederland die samenhangt met thema's over de integratie van allochtonen en Europese integratie.

Adriaansen en Van Praag bekijken de gevolgen van deze scheidslijn voor de relatie tussen politiek en media. Ze laten zien dat media en politiek concurrerende logica's volgen en vragen zich af in hoeverre media en politiek erin slagen burgers te representeren op de nieuwe culturele scheidslijn. Niet alle politieke partijen passen zich snel aan deze scheidslijn aan. Media zijn wellicht door de ontwikkelingen van de afgelopen decennia beter in staat deze nieuwe scheidslijn te agenderen. Tegelijkertijd is het ook voor de media moeilijk om het gedifferentieerde publiek te vatten in een tijd van hevige concurrentie op de mediemarkt. Daarbij bestaat het gevaar dat het segment van de bevolking dat zich juist voelt aangesproken door issues die samenhangen met de nieuwe scheidslijn nauwelijks nog naar nieuwsprogramma's kijkt. Dat is problematisch vanuit het perspectief dat enige kennis over hoe politieke partijen en kandidaten denken over maatschappelijke vraagstukken nodig is om een geïnformeerde stem te kunnen uitbrengen bij verkiezingen.

Adriaansen en Van Praag maken duidelijk dat de marktlogica die onvermijdelijk door de media wordt gevolgd, de creatie van specifieke niches tot gevolg heeft.

Daarin signaleren ze een gevaar: collectieve nieuwsvoorziening wordt ingeruild voor 'nieuws op maat'. Zoals er verschillende politieke partijen bestaan, ontstaan er ook verschillende nieuwspartijen. Het grote verschil is dat er voor de laatste geen parlement bestaat waarin ze allemaal nog samenkomen.

Politieke partijen en derhalve ook parlementariërs kunnen zowel om praktische als principiële redenen in hun agendering nooit een zelfde doorloopsnelheid halen. Praktisch omdat de mediaruimte vele malen sneller en groter is dan de politieke ruimte: radio, televisie en internet en de diverse technologische media die daaraan gekoppeld zijn hebben een schier onoverzichtelijk landschap geschapen. Principieel omdat partijen altijd maar een beperkte en daardoor ook vaak trage manoeuvreerruimte hebben binnen hun eigen ideologische kaders. Het zijn geen marktpartijen op zoek naar consumenten, maar leden- en kiezerspartijen met een eigen programma op zoek naar de achterban. Media en politiek volgen zo bezien niet alleen twee verschillende logica's; ze bewegen zich ook met verschillende snelheden.

De fragmentering van het publiek heeft zodoende invloed op het openbare karakter van het bestuur. Veel kenmerken van het publieke karakter (denk aan het pluralisme, de verantwoordingsmogelijkheden en de controleerbaarheid) zijn gebaseerd op het verbinden van verschillende publieke belangen. Het idee van bestuur dat collectief bindende wetgeving uitvaardigt op basis van het idee van één algemeen belang is steeds meer een fictie zoals we hebben gezien. Verschillende auteurs wijzen erop dat dé burger niet bestaat (zie bijv. Van den Brink 2002). Het duurzaam verbinden van het publiek, haar identiteiten en belangen is zowel voor de politiek als voor het bestuur een moeilijke opgave geworden. Het dilemma tussen bindende besluiten die voor iedereen hetzelfde gelden en dienstverlening op maat speelt in een gepluraliseerde context een nadrukkelijke rol. Van der Veen et al. spreken zich niet uit tegen maatwerk, maar waarschuwen wel voor de gevolgen van het benaderen van de burger als consument.

Het wordt voor het openbaar bestuur moeilijk zijn handelingsvermogen vorm te geven, juist door het toegenomen pluralistische karakter van het openbaar bestuur. Door de fragmentering van het publiek is het voor zowel politiek als bestuur moeilijker geworden om alle belangen en perspectieven te verenigen. Dat komt ook doordat bestuur en politiek als hoeder van het algemeen belang niet onomstreden zijn. Een deel van de burgers is cynisch over politiek en denkt dat politici vooral uit zijn op eigen belang in plaats van het algemeen belang te dienen. De methodes van de politiek en het openbaar bestuur om met pluraliteit om te gaan, kunnen niet altijd op steun van burgers rekenen. Het openbaar bestuur bevindt zich in een permanente zoektocht naar belangen van burgers en de manier om daarmee om te gaan. Manieren om het handelingsvermogen te versterken worden meestal gezocht in het vroegtijdig verwerven van steun door burgers bij het tot stand komen van beleid. Er is al vaak op gewezen dat die participatie wel

betekenisvol moet zijn: het gaat niet alleen om meepraten, maar er moet ook daadwerkelijk invloed uit te oefenen zijn (zie bijv. Ulbig 2008; Verhoeven 2009).

1.4.4 VAN LEGITIMITEIT NAAR (HER)WINNEN VAN GEZAG

De totstandkoming van gezag is een vierde terugkerend thema dat het laatste pijnpunt markeert. Zowel Versteeg en Hajer als Schillemans laten in hun bijdragen zien dat de manier waarop gezag tot stand komt is veranderd. In hun bijdragen staan twee ontwikkelingen centraal, te weten de centrale rol van de media en de onvoorspelbaarheid waarmee het openbaar bestuur te maken heeft.

Schillemans richt zich op een specifieke manier om gezag en legitimiteit te verwerven, namelijk publieke verantwoording. Publieke verantwoording is een communicatierelatie waarbij een actor verplicht is of zich zo voelt om een andere persoon of instantie inzicht te geven in zijn handelen en indien nodig de handelingen te rechtvaardigen. Door de horizontalisering van verantwoording en het toegenomen belang van de media is de onvoorspelbaarheid van publieke verantwoording gegroeid. Die onvoorspelbaarheid kan leiden tot problemen met de kwaliteit van het bestuur. Schillemans gaat na hoe het bestuur om kan gaan met deze onvoorspelbare verantwoording. Zijn conclusie is dat het bestuur (zowel centraal als decentraal) onzekerheid en complexiteit moet accepteren en moet zoeken naar manieren om de aandacht binnen verantwoordingsprocessen te leggen op de kwaliteit van het bestuur en een proces van permanente en gestage verbetering.

Versteeg en Hajer bespreken de totstandkoming van gezag in een gemediatiseerde wereld. De klassiek modernistische opvatting van gezag (waarbij de nadruk ligt op formele gezagsposities en passieve acceptatie) is, zo stellen Versteeg en Hajer, beduidend minder effectief in de nieuwe complexe werkgebieden van het openbaar bestuur en laat bovendien onvoldoende zien hoe gezag in het huidige openbaar bestuur tot stand komt. Versteeg en Hajer stellen dat gezag niet alleen moet worden opgevat als een te bekleden positie, maar ook als een al dan niet aanwezige kwaliteit van communicatie. Versteeg en Hajer vullen de klassieke modernistische opvatting over gezag aan met discursief en dramaturgisch gezag. Discursief gezag is gebaseerd op te ondervragen betekenisgeving. Het houdt in dat het bestuur zichzelf op verschillende podia moet laten zien en dat het proces van betekenisgeving steeds doorloopt. Dramaturgisch gezag is gebaseerd op vormgeving, waarbij de persoon van de gezagsdrager centraal staat en hij gezag moet verwerven in gevestigde rituelen of onvoorspelbare situaties. Het openbaar bestuur is misschien wel in formeel opzicht gezaghebbend, maar mist *discursief* en *dramaturgisch* gezag. Dit wordt zichtbaar door een aantal veranderingen in het mediapolitieke landschap die de voorwaarden waaronder gezag tot stand komt, hebben veranderd en bemoeilijkt.

Zij laten dit zien aan de hand van een casus over de vaccinatiecampagne tegen het humaan papilloma virus (HPV, ook bekend als de vaccinatie tegen baarmoederhalskanker). Zij gaan daarbij vooral in op het beeld dat is ontstaan via de media. Als reactie op het heftige verzet tegen de vaccinatie reageert het RIVM op een klassiek modernistische manier waarbij het zich beroept op de kennis van de wetenschap en het gezag van instituties. Versteeg en Hajer concluderen dat een combinatie van verschillende gezagsgenres nodig is om gezaghebbend te spreken in een gemediatiseerde wereld. Dat het RIVM die les ook heeft getrokken, mag blijken uit de nieuwe website over HPV-inenting www.prikkenbescherm.nl die niet alleen informatie biedt maar communicatief ook zeer dicht op de huid van de doelgroep zit.

Gezagsdragers moeten *logos* (argumentatie), *ethos* (hun waarden, normen en deugden) en *pathos* (emotie) met elkaar verbinden om in elke context opnieuw hun gezag te vestigen. Een beroep op rationeel en legalistisch gezag is niet meer voldoende. Zij stellen dat

“het openbaar bestuur niet langer [beschikt] over de vanzelfsprekende formele autoriteit die in staat was om burgers een verhaal op te leggen. In plaats daarvan zal het moeten streven naar contextuele geloofwaardigheid; iedere politieke uitspraak of handeling moet passen binnen het script en de logica van het gegeven podium, door het doelpubliek gericht aan te spreken en zonder daarbij een ander publiek geweld aan te doen.”

Een vorm van overtuigend en inlevend charisma zal nodig zijn om de voordelen en nadelen van bepaalde ingrepen (zoals vaccinaties) vanuit de leefwereld inzichtelijk te maken. Vooropgesteld natuurlijk dat de informatie waarop het bestuur zich baseert wel valide is en dat over de onzekerheid waarmee die eventueel is omgeven, helder wordt gecommuniceerd.

De bijdragen van Schillemans, en Versteeg en Hajer benadrukken het *communicatieve aspect* van het tot stand komen van gezag. De auteurs laten zien dat er veranderingen zijn opgetreden in de manieren waarop gezag tot stand komt. Door de sterke rol van de media is het subject of *forum* van gezag veranderd: media zijn niet alleen een intermediair. Schillemans laat zien dat de media ook een forum zijn geworden waaraan verantwoording moet worden afgelegd. Versteeg en Hajer maken in hun casus duidelijk dat de media het gezag van een bewindspersoon keer op keer in twijfel trekken en dat een gezagsdrager juist in die context verschillende manieren moet gebruiken om gezag te verwerven en te behouden. Door de toegenomen onvoorspelbaarheid staat niet altijd vast waar en wanneer iemand zijn gezag moet legitimeren. Er zijn vaste momenten, maar Schillemans laat zien dat de onvoorspelbaarheid is toegenomen (en dat dit gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het bestuur). Versteeg en Hajer betogen dat gezag niet alleen in vaste rituelen tot stand komt, maar zich veel vaker ad hoc voordoet. Er kan op elk moment

iets gebeuren waarop een gezagsdrager op de juiste manier moet reageren. Een goede reactie kan zijn gezag versterken, bij een verkeerde ligt gezagsverlies op de loer.

Niet alleen bij de actoren die gezag verwerven doen zich veranderingen voor, ook de bronnen van gezag verschuiven. Was het beroepen op een goddelijke oorsprong of het 'leeftijdsargument' al lange tijd minder in zwang, nu lijkt ook de rationele-legale bron van gezag minder zwaarwegend te zijn. Versteeg en Hajer laten zien dat alleen het formeel hebben van gezag (*logos*) onvoldoende is en dat daarnaast *pathos* en *ethos* nodig zijn. Ook lijkt er een ontwikkeling te zijn richting personalisering, waarbij de persoon van de gezagsdrager centraler is komen te staan en de bron van zijn gezag ook meer in zijn persoonlijk optreden ligt dan in de functie die hij bekleedt.

De bevraging van het gezag zorgt voor onzekerheid bij het openbaar bestuur. Bestuurders voelen zich niet als vanzelfsprekend aanvaard, maar moeten dit constant bewijzen. Schillemans laat zien dat deze onvoorspelbaarheid ook positieve effecten heeft: anticipatie en zelfkritiek kunnen ook zorgen voor betere verantwoording. De auteurs signaleren echter ook problemen. Versteeg en Hajer signaleren dat een te eenzijdige focus op formeel gezag kan leiden tot problemen met de legitimiteit, stabiliteit en het lerend vermogen van het bestuur. Schillemans stelt dat onvoorspelbare verantwoording negatieve gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van bestuur.

De manier waarop het bestuur ter verantwoording wordt geroepen of wordt gecontroleerd verandert. Dat het bestuur openbaar is wanneer het zich beroept op kennis en feiten is niet onomstreden, zo laten Versteeg en Hajer zien. Ook kennis en diegene die deze kennis presenteren, moeten gezag verwerven. Het handelingsvermogen van het openbaar bestuur hangt in deze context niet alleen af van de mate waarin het presteert (output-legitimiteit), maar ook van de zichtbaarheid en uitlegbaarheid van zowel het proces van besturen als de uitkomsten er van. De zichtbaarheid en uitlegbaarheid zelf zijn een graadmeter geworden voor de beoordeling van het bestuur. Het belang van de uitlegbaarheid, van het grote verhaal over het hoe en waarom van politiek en bestuur is toegenomen. Het openbaar bestuur zal zijn gezag steeds opnieuw moeten verwerven. Het zal moeten laten zien dat het inderdaad openbaar is en dat het zijn burgers dient op een wijze die bindend, handelingsvermogen, pluralistisch en controleerbaar is.

1.4.5 BESTUUR UIT HET LOOD?

Dit eerste hoofdstuk begon met de veronderstelling dat er een schreefgroei is opgetreden tussen 'beeld' en 'werkelijkheid' van het openbaar bestuur. Waar het 'beeld' zich nog beroept op nationale kaders, het epicentrum in Den Haag, de drie

lagen van Rijk, Provincies en Gemeentes, een scheiding tussen publieke en private organisaties, duidelijke toedeling van taken en verantwoordelijkheden, een ‘kenbare’ samenleving, moderne burgers en trouw aan legaal gezag, is de ‘werkelijkheid’ heel wat diffuser. Institutionele en vooral *functionele* differentiatie (in de EU en in eigen land), verspreiding van de politiek, ‘verdamping’ van vertrouwde collectieven van burgers maar ook ‘versmelting’ tot nieuwe publieken en een continue bevraging van gezag, leiden ertoe dat de vanzelfsprekendheid van de positie van het bestuur, in het bijzonder zijn positie als *openbaar bestuur*, ter discussie staat. Het gezicht van de publieke zaak is veranderd.

Dat blijkt op verschillende manieren. Het bindende karakter van het bestuur staat onder druk. Zijn handelingsvermogen wordt op de proef gesteld. Zijn pluralistische gehalte moet moeite doen overeind te blijven. Van de weeromstuit lijkt alle verbeterdrang zich te richten op de omvang en efficiëntie van de rijksdienst en op de verantwoording van het bestuur, om de publieke controle te behouden.

Met die nadruk op controle wordt echter slechts in een beperkte betekenis recht gedaan aan het ‘openbare’ van het bestuur. Openbaarheid dreigt te worden gereduceerd tot transparantie en afrekenbaarheid, en wel in die mate dat het niet anders dan tot teleurstellingen zal leiden. Controle en verantwoording zijn wenselijk en noodzakelijk, maar de eenzijdige nadruk daarop gaat ten koste van andere aspecten van de openbaarheid van het bestuur die evenzeer (en misschien wel meer) de nodige herstelwerkzaamheden behoeven.

Belangrijke reden daarvoor is dat het openbare karakter van het bestuur en het publieke gezicht ervan een zaak is van *constitutionele* proopties. Aan het begin van dit hoofdstuk is reeds gesteld dat het openbaar bestuur in Nederland is te positioneren in relatie tot *polity*, *politics* en *policy*. Wat de verschillende bijdragen duidelijk maken, is dat deze ‘ophanging’ echter niet compleet is als onvoldoende recht wordt gedaan aan de verhouding van het bestuur tot de *publics*. Voor een openbaar bestuur vormen naast *polity*, *politics* en *policy* de *publics* het kader. Voor de verhouding tot het publiek is controle en verantwoording onmisbaar, maar niet zonder dat recht is gedaan aan het bindende, handelende en pluralistische karakter van het bestuur.