

De verdwijning van de politiek

Rien Rouw

kennisadviseur bij de rijksoverheid en

gastonderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

BESPREKING VAN

- Ankersmit, F. en L. Klinkers (Eds.) (2008), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Gennep.
- Schillemans, T. (2007), *Verantwoording in de schaduw van de macht*. Utrecht: Lemma.
- Leeuw, F., J. Kerseboom en R. Elte (Eds.) (2007), *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag: Boom.

“Als het gaat om het publieke domein dan hebben heel gewone burgers één ding vooral niet: houvast. Ze hebben zelf geen duidelijke agenda en zien ook niet dat Den Haag een programma heeft”.¹

Sinds het begin van dit jaar laat het Nederlandse kabinet elk kwartaal de stemming onder de burgers peilen. Hoe tevreden zijn burgers, hebben ze vertrouwen en waarover maken ze zich zorgen? Uit de metingen blijkt dat een behoorlijke meerderheid van de Nederlanders vindt dat het de verkeerde kant opgaat met Nederland. ‘De politiek’ speelt daarin een grote rol

volgens die Nederlanders, het vertrouwen in het parlement en de regering is kleiner dan in instituties als vakbonden, kranten en de televisie. De regering luistert niet naar haar burgers en kent ze ook niet echt goed, zeggen de Nederlanders, “de overheid leeft op een eiland”. In vergelijking met andere Europese landen scoort Nederland overigens helemaal niet slecht. In bijvoorbeeld België is zowel het vertrouwen in het parlement als het vertrouwen in de regering lager dan in Nederland. Het verschil met veel landen is dat in Nederland tot in de jaren negentig het vertrouwen nog veel hoger lag.

De overheid als een bedrijf

Hoe kan het dat een tevreden natie als Nederland aan het begin van de 20^e eeuw een heel andere perceptie heeft gekregen van de staat van het land in het algemeen en van de overheid en de publieke diensten in het bijzonder? Volgens de auteurs van *De tien plagen van de staat* heeft dat alles te maken met de manier waarop de overheid zichzelf heeft georganiseerd. Zoals de redacteuren stellen in het nawoord: "Ons grootste politieke probleem en onze grootste politieke uitdaging is niet (...) een of andere maatschappelijke misstand, maar een verdwaalde overheid die in het duister tast over de aard en omvang van haar taken en over hoe die ten uitvoer te brengen" (239). De overheid is met andere woorden "het noorden kwijt". Spraken politicologen eerder nog wel eens van 'de verplaatsing van de politiek', de onheilsprofeten die deze tien plagen aankondigen, lijken er eerder vanuit te gaan dat de politiek aan het verdwijnen is. Tegelijk worden de staat en de overheidsbureaucratie, zeg maar het apparaat, steeds dikker.

Hoe kan deze dubbele beweging worden verklaard? De auteurs wijzen dan in hoofdlijnen op drie fenomenen:

- de overheid als een bedrijf en het publieke domein als een markt organiseren;
- een gebrek aan representatie in de politieke instellingen;
- de staat als een gulzige institutie.

Ten eerste het idee dat de markt ook voor de publieke sector een heilzame organisa-

tievorm zou zijn, een idee dat in de afgelopen decennia gretig aftrek vond in veel westerse landen. Als de overheid en de daar haar gefinancierde diensten als bedrijven opereren, zouden burgers, die in dat model klanten worden genoemd, veel beter worden bediend tegen lagere kosten. Evelien Tonkens laat aan de hand van de zorgsector zien dat deze verwachting in haar tegendeel is verkeerd. De staat is alleen maar dikker geworden, de bureaucratie is toegenomen en zeker de meest kwetsbare burgers zijn niets opgeschoten met de vermarkting van de zorg. Volgens Tonkens komt dat omdat de voorstanders van marktwerking een elementaire denkfout maken door publieke dienstverlening op afstand van de overheid te zetten. De overheid zit nu met verantwoordelijkheid zonder macht, en een van de gevolgen is een toename van controlemechanismen en toezichthouders. Met andere woorden, het toezicht neemt de rol van de politiek over.

Dit fenomeen doet zich natuurlijk niet alleen voor in de zorg maar in alle sectoren van het maatschappelijk leven. De redacteuren van *Turven, tellen, toetsen* schatten dat in Nederland nu zo'n 10.000 fte's als toezichthouders aan de slag zijn. Ze zijn onderdeel van wat Herman Tjeenk Wilink de 'leemlaag' van bureaucraten rond de overheid noemt. In de *Tien plagen* spreekt Jouke de Vries van de 'managementstaat', een uitvloeisel van de opvatting dat de overheid als een bedrijf is. Effectiviteit en efficiency zijn de hoogste waarden in die staat. Management is een zelfstandige discipline, uitgeoefend door inhoudsloze ambtenaren, die in het teken

staat van outputindicatoren, streefcijfers, targets en formats. Bureaucratische technocratie neemt de plaats in van politieke afwegingen in de democratische arena.

De politiek verdwijnt ten tweede omdat bestuurders en politici burgers links laten liggen. Frank Ankersmit stelt dat door de bedrijfsmatige metaforiek de overheid van de burgers wordt afgepakt. Hij vaart in het bijzonder uit tegen het concept van de 'transactiestaat', de overheid van burgers wordt afgepakt. Martin Sommer illustreert aan de manier waarop onderwijsvernieuwingen in Nederland zijn ingevoerd hoe bestuurders in eensgezinde samenwerking met een ring van bureaucraten en maatschappelijke organisaties de wensen negeert van leraren, ouders en leerlingen. Daar komt nog bij dat bestuurders ook geen verantwoording afleggen aan burgers over de vernieuwingen die ze hebben doorgevoerd. Kunnen burgers dan ten minste erop rekenen dat hun vertegenwoordigers in het parlement controleren? Helaas, parlementariërs vinden het volgens Leo Klinkers interessanter om mee te besturen dan om te controleren wat de regering doet. "Besturisering" (*Tien plagen*, 223) noemt hij dat, een lelijk woord voor een lelijk fenomeen.

Er is nog een derde oorzaak van de verdwijnende politiek, en het is vooral Paul Frissen die dat benadrukt in zijn bijdrage over preventiepolitiek. De staat grijpt steeds dieper in in de samenleving en in het persoonlijk leven van mensen, steeds vaker vanuit het adagium dat onheil moet worden voorkomen. Vanuit het panopticum van fysieke en papieren monitoren bewaakt de staat de gangen van zijn bur-

gers. De toezichhoudende bureaucratie groeit en groeit. De droom die politici daarmee willen realiseren is die van de gelijkheid: "iedereen een goed leven, iedereen gezond, iedereen fatsoenlijk, iedereen deugdzaam" (*Tien plagen*, 165). Het resultaat is volgens Frissen een totalitaire samenleving waarin geen ruimte is voor verschil. Terwijl verschil volgens hem de essentie is van politiek. Langs een andere weg komt Margot Trappenburg tot een vergelijkbare observatie. Volgens haar wordt politiek tegenwoordig bedreven in termen van het presenteren van oplossingen voor problemen, in plaats van als het articuleren van overtuigingen en preferenties. Als je als politicus een ideaal wilt bereiken, bijvoorbeeld een kleinere overheid, zeg je dat het dé oplossing voor hét probleem is. Zo versmalt het debat tot techniek en verdwijnt de politiek.

Hoezeer de auteurs verschillen in de interpretatie en waardering van het fenomeen, ze komen overeen in de analyse dat de politiek op een of andere manier verdwijnt. De meeste auteurs zijn ook eenstemmig dat de markt en de bedrijfsmatige overheid, zeg maar de 'presterende overheid', de plaats van de politiek niet kunnen innemen. Maar wat dan? Men kan dan aan twee richtingen denken. De eerste is die van een vorm van restauratie van de 'reprezenterende overheid', naar de aloude "zuivere verhoudingen tussen staat en burger" (246). Verschillende auteurs lijken op deze lijn te zitten. Daarmee plaatsen ze zich in de geest van de beschouwingen van de vice-president van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, die zich voortdurend afzet tegen de bureaucratisch-bedrijfsma-

tige logica die de overheid tegenwoordig in de greep houdt. Volgens Tjeenk Willink is het neoliberalisme daaraan debet. Daardoor zijn te gemakkelijk constitutionele en rechtsstatelijke waarden overboord gezet, met als gevolg dat de democratische rechtsstaat wordt uitgehold.

De tweede richting om uit de greep van de bedrijfsmatige overheid te komen, noem ik maar die van de 'lerende overheid' of ook wel 'radicale democratisering', een vorm van directe democratie op het niveau van de publieke dienstverleners. Tonkens zit op deze lijn, als zij pleit voor een herwaardering van het paradigma van de professionaliteit, maar wel in een nieuw, niet-paternalistisch jasje. Professionaliteit die gepaard gaat met zeggenschap van burgers (128). Verschillende adviesraden van de Nederlandse overheid zitten eveneens op dit spoor, mede gebaseerd op de bestuurskundige inzichten van wetenschappers als Snellen en Frissen. Zo pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2004 voor een herstel van de positie van professionals en hun organisaties in de publieke dienstverlening, ingebed in een stelsel van vooral horizontale checks & balances. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling voegde daar recent een pleidooi aan toe wat hij noemt een "logica van dienstverlening", waarin in de sturing van publieke dienstverlening de interactie tussen burgers en publieke professionals centraal staat. Niet langer draait het om het beleid dat in Den Haag wordt geformuleerd maar om de actie op de werkvloer. De publicist Jos van der Lans noemt dat in zijn recente boek *Ontregelen* het "relationeel paradigma", een

paradigma dat de organisatie van publieke instellingen helemaal wil richten op de basisrelatie tussen burger en professional.²

Dit laatste geluid komt echter maar spaarzaam voor in de bundel. De slotbeschouwing lijkt voorbij te gaan aan allerlei moderne bestuurskundige theorieën die uitgaan van wat Bekkers noemt "polycentrische sturing", de idee dat sturing in verschillende centra plaatsvindt, vooral buiten maar ook binnen de overheid.³ Ook het discours over de verplaatsing van de politiek, dat in de jaren negentig nog populair was, is in de *Tien plagen*, en overigens ook daarbuiten, verdwenen. De redacteurs lijken sterk uit te blijven gaan van een monocentrische benadering van de publieke zaak, waarin het gaat om publieke ongemengdheid (geen vermenging van publiek en privaat) en zuivere verhoudingen tussen staat en burgers. Daarmee doen de redacteurs in hun slotbeschouwing tekort aan zowel de theorievorming in bestuurskunde en politicologie als aan de diversiteit binnen het boek. De redacteurs blijven hangen in somberheid, en bieden weinig handvatten om de gesignaleerde problemen te lijf te gaan. Volgens Klinkers beleven we het einde van een "politieke levenscyclus"; de representatieve democratie gaat ten onder, daar helpen lapmiddelen als referenda en interactief beleid niet tegen (222).

Horizontale verantwoording

In het proefschrift van Thomas Schillemans, *Verantwoording in de schaduw van*

de macht, kunnen de somberaars genoeg munitie vinden om ook de veelgeprezen horizontale verantwoording te beschouwen als een lapmiddel dat niet sterk genoeg is om politiek en democratie te redden. Schillemans onderzocht bij dertien zelfstandige uitvoeringsorganisaties van de Nederlandse rijksoverheid de werking en het effect van horizontale verantwoordingsmechanismen. Juist bij deze organisaties, die op afstand van de minister zijn georganiseerd, zou horizontale verantwoording moeten bijdragen aan het vullen van het democratisch gat. Ze leggen dan direct verantwoording af aan hun klanten, aan burgers, aan partnerorganisaties en aan deskundigen. Rond de eeuwwisseling, de periode van de verplaatsing van de politiek, waren de verwachtingen van horizontale verantwoording hooggespannen. Stond in het marktmodel de 'exit-optie' van burgers centraal, nu zou de 'voice' domineren, een optie die veel beter past in een deliberatief democratiebegrip. Ook Marc Chavannes verdedigt burgertoezicht met verve in zijn bijdrage aan de bundel *Turven, tellen, toetsen*. Volgens hem schiet ondanks de "intensieve toezichthouderij" (94) het toezicht op voormalige staatsbedrijven tekort. Vooral omdat toezichthouders deel uitmaken van het politiek-bureaucratische complex en lijden aan 'groupthink'. Het web biedt burgers ongekende mogelijkheden om met elkaar organisaties te volgen en te corrigeren zodat hun belangen beter zijn gewaarborgd.

Schillemans vindt het hele discours over horizontale verantwoording veel te ideologisch en te weinig op empirische bewijs-

voering gestoeld. Daarom ontwikkelde hij ten eerste een normenkader, waarmee je de werking en effectiviteit van horizontale verantwoording kunt beoordelen. Zo kun je ontsnappen aan ideologie. Interessant is dat hij daarbij een onderscheid maakt tussen een democratisch perspectief en wat hij noemt een cybernetisch perspectief. Bij dat eerste gaat het om de vraag of horizontale verantwoording bijdraagt aan controle door democratisch gelegitimeerde fora, bij het tweede om het leervermogen van uitvoeringsorganisaties. Vervolgens gaat hij aan de hand van vijf instrumenten, van raden van toezicht tot klantenpanels, na of horizontale verantwoording de verwachtingen waarmaakt. Vanuit democratisch perspectief is dat niet het geval volgens hem. De instrumenten hebben weinig invloed op de hoofdlijnen van beleid, horizontale verantwoording overlapt vaak met verticale verantwoording en veel arrangementen werken tegengesteld aan de sturing van de overheid. Veel positiever is Schillemans over de invloed van horizontale arrangementen op het leervermogen van organisaties, ook al blijft die invloed bescheiden. Horizontale arrangementen stimuleren reflectie op doelen en het eigen functioneren, ze genereren (ervarings)deskundige feedback en dialoog daarover en ze leiden tot lessen die in de praktijk worden toegepast.

Hoewel je vragen kan hebben bij het feit dat Schillemans op basis van onderzoek naar vijf arrangementen bij dertien organisaties algemene conclusies trekt over horizontale verantwoording, is zijn redenering elegant geformuleerd en tamelijk overtuigend. Horizontale verantwoording

is geen wondermiddel; de macht van de overheid blijft nodig om publieke organisaties ter verantwoording te roepen en te corrigeren.

De positie van toezicht

Hoe wordt die macht dan uitgeoefend, is dat nog zo effectief? Kunnen toezichthouders een rol spelen in het uitoefenen van de macht van de overheid, en dus in het opvullen van de leegte die de politiek volgens Ankersmit *cum suis* laat vallen? Als men de populariteit van het toezicht in de afgelopen decennia zag, zou je het wel verwachten. In de periode van de bedrijfsmatige en kleine overheid dijde het toezicht immers enorm uit. Dat leidt ook tot professionalisering van de beroepsgroep. Ter ere van het eerste lustrum van de Nederlandse beroepsvereniging van toezichthouders verscheen een bundel met een staalkaart van recente ontwikkelingen op toezichtgebied, *Turven, tellen, toetsen*.

Interessant is dat waar toezicht eerst als oplossing voor het probleem van een ondoelmatige publieke sector werd gezien, het in de loop van de tijd in toenemende mate als onderdeel van een bureaucratische en technocratische staat wordt gezien. Niet in de eerste plaats bondgenoot van burgers, 'public hero', maar eerder vriend (een 'critical friend', dat wel) van de organisaties. Of zoals een van de toezichthouders zegt: "Je streeft naar prettig contact" (280). Het is om deze reden dat de hierboven al aangehaalde Chavannes meer verwacht van burgers op het web

dan van toezichthouders die onderdeel zijn van de macht en van de groupthink van de macht.

Marije Hulshof van de Consumentenautoriteit zet uiteen hoe deze jonge loot aan de toezichtstam toezicht op bedrijven combineert met empowerment van burgers om zelf hun recht te kennen en te halen. Hier verschijnt de toezichthouder dus wel degelijk als bondgenoot. De twee poten versterken elkaar: de toezichthouder gebruikt signalen van boze consumenten en de consument kan gebruik maken van de onderzoeken die de toezichthouder publiceert. Bovendien zou empowerment uiteindelijk leiden tot minder toezicht.

Dit, overigens gematigde, optimisme wordt niet door iedere auteur gedeeld. Zo plaatst Judith van Erp vraagtekens bij de kracht van reputatieschade die vooral door aandacht in de media wordt gegeneereerd. Publiciteit over overtredingen heeft volgens haar alleen effect als die overtredingen ook negatief worden gewaardeerd door het publiek. Dat spreekt niet vanzelf. Het overtreden van wettelijke normen is nog niet hetzelfde als het schenden van sociale normen. Hein Albeda stelt dat niet iedere dienst en product zich lenen voor burgertoezicht. Hoe hoger de specificiteit van een dienst of product hoe minder burgertoezicht zin heeft omdat het te ingewikkeld is voor leken. Neem de bouw, daar is stringente controle van de overheid volgens hem meer op zijn plaats. Albeda koestert al met al geen hoge verwachtingen van burgertoezicht, ook niet voor weinig gespecificeerde diensten als zorg en onderwijs. Veel burgers hebben onvol-

doende informatie om scherp te kunnen oordelen.

Een ander dilemma wordt opgeroepen door het groeiende beroep op toezicht en door de professionalisering mede als gevolg daarvan. Want die professionalisering heeft als keerzijde bureaucratisering van het toezicht. Inge de Wolf waarschuwt daarvoor in haar stuk over toezicht op basis van risicoanalyse. Inspecteurs kunnen niet meer elk bedrijf of instantie af, maar baseren zich op inschattingen van het risico dat zich voordoet op falen. Voor die inschattingen zijn veel gegevens nodig die de inspectees moeten opleveren, hetgeen kan leiden tot "indicator-fixatie" (133) en tot technocratie. Bovendien neemt professionalisering tegenwoordig vaak de gedaante aan van centrale planning en bureaucratische beheersing stelt Ronald Elte. Dat gaat ten koste van de expertise en creativiteit van de individuele toezichthouder. Die wordt ingesnoerd in een "infocratie" (183), een organisatie die stuurt met centrale informatiesystemen, met protocollen en formats. Vervreemding is het gevolg, zowel van de toezichthouders als van de onder toezicht gestelden. Bovendien is volgens Melanie Ehren in een infocratie de kans op strategisch gedrag van inspecteurs en inspectees groter vanwege de anonimiteit van een dergelijk model.

Met de toename van toezicht neemt ook de kritiek erop toe. Reden te meer om de gunstige maatschappelijke effecten van toezicht te kunnen aantonen. Leeuw en Willemsen laten zien dat dat nog niet zo eenvoudig is. Zoals Schillemans consta-

teerde bij zijn onderzoek naar horizontale verantwoording, ontbreekt het ook bij verticaal toezicht vaak aan empirisch onderzoek om die effecten vast te stellen. In Angelsaksische landen is het onderzoek naar de effecten en neveneffecten van accountability veel verder gevorderd dan in Europa, al zijn er wel witte raven, zoals een onderzoek naar de effecten van onderwijsinspectie op de resultaten die scholen boeken. Dat onderzoek kon worden vormgegeven als een natuurlijk experiment door bezochte scholen te vergelijken met niet-bezochte scholen. Zolang dit type onderzoek ontbreekt, is het relatief eenvoudig om het toezicht af te schilderen als een onderdeel van het bureaucratische systeem dat alleen maar lasten oplevert.

Turven, tellen, toetsen is naar mijn waarneming vooral een agenderende bundel. Op een behoorlijk aantal thema's die worden aangesneden, is meer wetenschappelijk onderzoek gewenst, en dan vooral empirisch onderzoek naar de effecten van ontwikkelingen in het toezicht. In veel gevallen ontbreekt dat onderzoek, is het beperkt of vooral in het buitenland gedaan.

Al met al is deze jubileumbundel dan ook geen juichbundel geworden, integendeel. Zoals de redacteurs in hun inleiding stellen, ze hebben weet van "toezicht-failures" (15). In historisch perspectief leidde marktfalen ooit tot ingrijpen van de overheid. Totdat men ontdekte in het laatste kwart van de 20ste eeuw dat ook overheidsfalen bestaat, hetgeen de overheid vervolgens probeerde te bestrijden met meer markt, meer toezicht én meer civil society of burgerschap. De bundel

laat zien echter zien dat toezicht eveneens feilen vertoont, het kan een plaag worden voor de samenleving. En zoals we bij Schillemans' boek over horizontale verantwoording en de stukken over burgertoezicht zagen, kan er ook sprake zijn van civil society- of burgerfalen. Waarna de cyclus van markt en overheid opnieuw begint.

In elke fase worden mechanismen en instrumenten uit de vorige meegenomen, een proces van accumulatie en hybridisering zoals dat in vaktermen wordt genoemd, zodat een complexe mengeling van sturings- en toezichtsarrangementen is ontstaan. Die noopt dan tot veel introspectie. Dat laatste laten de hier besproken boeken goed zien. De politiek, publieke instellingen en de toezichthouderij zijn druk met zichzelf bezig, met het verbeteren van systemen en processen. Ze verdwijnen als het ware in hun eigen black box. Ze creëren een abstracte werkelijkheid die steeds minder te maken heeft met wat zich dagelijks afspeelt in de samenleving. Manmoedig proberen politici en bestuurders daardoor vooral zelf houvast

te krijgen op de complexe beleidswerkelijkheid en de nog complexere leefwereld. Met waarschijnlijk als tragisch effect dat het houvast van professionals en burgers steeds verder erodeert.

Noten

1. Dekker, P. en E. Steenvoorden (2008), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven – kwartaalbericht 2008/2*. Den Haag: SCP.
2. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: AUP; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008), *De ontkokering voorbij*. Amsterdam: SWP; Lans, J. van der (2008), *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Amsterdam-Antwerpen: Augustus.
3. Bekkers, V. (2008), Sturing van het onderwijs: variëteit, stabiliteit en adaptiviteit. Nog niet gepubliceerd paper voor het Ministerie van OCW.