

BESTUURSKUNDIGE ORATIES: WAAR GAAN ZE OVER?

Oraties horen bij het academisch ritueel. Het zijn werkstukken waar door de orator met veel zorgvuldigheid (en met plezier?) aan gewerkt is. Ze zijn persoonlijk en willen laten zien hoe de orator denkt over het vakgebied of over vraagstukken waar het vak betrekking op heeft. Het is daarom niet goed te begrijpen dat de oraties als zodanig in het wetenschappelijk debat nauwelijks een rol spelen. Het lijkt de moeite waard om oraties in samenhang te beschouwen om daarmee zicht te krijgen op ontwikkelingen in het denken in een bepaalde periode. Vandaar dat in deze bijdrage recente oraties met een bestuurskundige thematiek¹ beschouwd worden. Hierbij gaat het vooral om het inhoudelijke denken in de oraties zichtbaar te maken en de daarin belangrijke invalshoeken te identificeren. Er is niet gestreefd naar een 'volledigheid' en de overgangen tussen de verschillende teksten worden inhoudelijk gelegd. Tijdstippen van verschijnen zijn hier niet ordenend: het is geen chronologie van oraties, maar een reflectie op de verschillende inhoudelijke bijdragen. Dit review-essay is bovendien een begin om in komende afleveringen nieuwe oraties aan de orde te stellen. Naast een periodieke review in *Bestuurskunde* wordt bovendien overwogen om in

Ferdinand Mertens

Ferdinand Mertens is hoogleraar Bestuurskunde aan de TU Delft.

het 'Festival der bestuurskunde' een sessie te wijden aan een bespreking van samenvattende inzichten uit oraties.

Het laten zien dat beleid niet werkt, dat regelgeving faalt en dat ambities overspannen geformuleerd zijn, behoort tot de taak van de onafhankelijke wetenschap. Overigens de invalshoeken die gekozen worden voor het aantonen van het falen van beleid zijn uiteenlopend en uiteraard mede beïnvloed door de disciplinaire achtergrond van de betreffende onderzoeker. Het is interessant dat Frans Leeuw (*Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels* – Faculteit der Rechtsgeleerdheid/ Universiteit Maastricht, april 2008) in zijn Maastrichtse oratie Hayek als vertrekpunt neemt. Hij citeert Hayek met zijn kritiek op het 'interventionisme' en retorisch beschouwd is het sterk, want het laat zien dat reeds een eeuw de vraag naar effectief overheidshandelen aan de orde is. Vervolgens laat Frans Leeuw

met een lawine van voorbeelden zien dat 'de overheid' – en dat is voor hem toch vooral de wetgever – maar doorgaat met het produceren van wetten die beogen maatschappelijke problemen op te lossen en, in navolging van in 't Veld en zijn 'wet van de beleidsaccumulatie', betoogt hij dat eenmaal op die weg er een aaneenschakeling van steeds weer nieuwe maatregelen ontstaat. Leeuws invalshoek is die van de empirische maatschappijwetenschapper die denkt in termen van probleem en oplossing met daartussen een rechte lijn die vervolgens in evaluatieonderzoek wordt bevestigd of weerlegd. De kennis die daarbij vrijkomt, wordt geaccumuleerd en aangewend bij nieuwe beleidsinitiatieven en zo leren we van ervaring en doen we het steeds beter. Bij het zoeken naar het probleem, de omschrijving daarvan en de oplossing kiest Leeuw voor de zogenaamde beleidstheoretische benadering. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat beleid te beschouwen is als de hypothese van een theorie. Door middel van onderzoek wordt die hypothese zo precies mogelijk omschreven en beoordeeld. In zijn oratie laat Frans Leeuw zien dat we daar in de praktijk weinig van terechtbrengen. Het maken van beleid, het vertalen daarvan in regelgeving en programma's is een min of meer 'autonome business' die wel zegt aan empirie georiënteerd te zijn, maar dat in de praktijk niet of nauwelijks is. Beleid staat voorop en is een activiteit in 'its own right'. Lessen uit eerdere ervaringen of van algemene inzichten over de werking van sociale systemen en van het gedrag van mensen worden in de wind geslagen. Tot zover is het verhaal van Leeuw niet verrassend en is het ook gemakkelijk te weerleggen. Ook Leeuw weet dat politiek het geheel aan acties is waarmee in onze maatschappij

op een relatief vreedzame manier conflicten beslecht worden. Veel opbrengst van politiek en beleid ligt dan ook in de 'pacificatie': in het draaglijk maken van een bepaalde situatie door vaak inderdaad niet veel meer dan een rituele dans. Maar een dans die een functie vervult en Leeuw kan als 'geleerd socioloog' weten dat deze mechanismen in samenlevingen buitengewoon nuttig zijn. Dat is geen vrijbrief om maar raak te doen, maar het is wel een aspect dat in de beschouwing moet worden betrokken. Verder is evaluatieonderzoek prima. En het uiteenrafelen en weerleggen van beweringen, zoals gezegd de taak van de onafhankelijke wetenschapper. Maar de socioloog heeft in de regel oog voor een werking in een bredere context en ziet de manifeste functies net zo goed als de latente. Die opstelling als socioloog ontbreekt in Leeuws insteek. Het meest spannende en daarmee meest betekenisvolle punt dat Frans Leeuw maakt is zijn pleidooi voor 'grensoverschrijding'. Nu typeerde ik Leeuw als socioloog die zich in een beleidscontext beweegt. Hij is daarmee nog geen bestuurskundige, maar evenals de bestuurskundige is hij disciplineoverstijgend. Dat is echter niet het soort disciplineoverstijging die hier bedoeld wordt. Leeuw gaat uitdrukkelijk verder door aan te sluiten bij de kennis die de laatste jaren beschikbaar komt over de werking van de hersenen, over de werking van het menselijk lichaam en dus over de relatie tussen biologie, biochemie en gedrag. Leeuw houdt er in zijn oratie een pleidooi voor om de nieuwe verbindingen te zoeken over de grenzen van de universitaire disciplines heen en juist nu er zoveel vorderingen op het terrein van de fysieke menswetenschappen geboekt worden. Leeuw spreekt daarmee in zijn oratie de essentie van de universiteit aan en illustreert

dat met enkele goede voorbeelden. Volgens mij ligt daar de programmatische kracht van deze Maastrichtse oratie, die een genoegen was om naar te luisteren; het ware te hopen dat ze alsnog als hoorboek verschijnt. Het is per slot van rekening een oratie!

Van Leeuw naar Rob van Gestel (*Wetgeving is vooruitzien* – Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Tilburg, juni 2008) is maar een kleine sprong. Eigenlijk is het verhaal in essentie hetzelfde: ‘Er worden te veel wetten gemaakt die niet deugen’. Wederom heel letterlijk genomen: de wet als maatregel en het bij de wetproductie gedefinieerde doel. De wet als instrument voor het oplossen van concrete problemen. Ook hier, net als bij Leeuw, weinig aandacht voor de vraag hoe groot het probleem zou zijn wanneer je besluit helemaal niets te doen – omdat je te weinig weet over samenhangen en effecten? Rob van Gestel illustreert dat met een voorbeeld dat ogenschijnlijk iedereen begrijpt, maar dat volgens mij toch misplaatst is. Hoe we het ook wenden of keren, de maatregel om de bromfietshelm te verplichten is een ‘no regret’. Dat daarmee een nieuwe dynamiek ontstaat, is onvermijdelijk en slechts beperkt te voorzien. Het vraagstuk van de verkeersveiligheid is er niet mee opgelost, maar ik denk dat niemand dat ooit ook beoogd of gedacht heeft. In de benaderingen van zowel Leeuw als Van Gestel klinkt door dat beleidsmakers, ambtenaren en politici ‘dummy’s’ zijn en dat ze eigenlijk wat beter naar wetenschappers zouden moeten luisteren. Toch laat Van Gestel zien – in het meest interessante deel van de oratie – dat de actuele hype van ‘evidence-based law-making’ zeker niet de oplossing is. De veronderstelling dat wetten alleen zouden ‘mogen’ als er een empirische

gestabiliseerde fundering voor is, is irreëel en gebaseerd op een overspannen beeld van wat een bepaald type wetenschappelijk onderzoek vermag te doen. Mij lijkt van belang dat de beleidsontwikkelaars, en dat zijn zeker niet alleen de wetgevingsjuristen, de contra-evidentie kennen en geen voorstellen doen waarvan evident is aangetoond dat het *niet* werkt. Maar dan weet je alleen nog maar wat je niet kunt doen en het uitvinden van wat wel kan, vereist putten uit heel wat bronnen, waaronder de intuïtie. Van Gestel wekt in zijn betoog de indruk dat wetgeving toch vooral een zaak van juristen is en dat wetgeving het proces van beleidsontwikkeling omvat. Natuurlijk is de wetgevingsjurist niet slechts een ‘notulist’ van de beleidsontwikkelaars maar het is toch zo dat in de meeste beleidsontwikkelingsprojecten het voortouw bij andere ‘disciplines’ ligt om vervolgens voor onderdelen uit te komen op wetgeving. Van Gestel suggereert vervolgens dat de wetgeving nog aan een meer diepgaande toetsing zou moeten worden onderworpen door een nieuw toetsingsorgaan voor te stellen. Ik heb daar mijn twijfels over. Het is vaker geprobeerd en met een twijfelachtig resultaat. Meer zie ik in meer aandacht voor het werken met de ‘beleidsnota’. Er is een periode geweest waarin het schrijven van beleidsnota’s aan de orde van de dag was en dat leidde tot onduidelijkheid, omdat de nota’s vaak geen adequate bestuurlijke vertaling kregen. De indruk werd gewekt alsof er geregeerd werd met nota’s. Maar wat er wel goed aan was, was dat de redeneringen en de fundering voor een bepaalde beleidsbenadering onderdeel werden van publieke deliberatie en dat daardoor een brede en gevarieerde toetsing van het ‘verhaal’ plaatsvond. Enige geruststelling komt hier overigens in de vorm

van een internationale vergelijking. Van Gestel is van oordeel dat we in Nederland overwegend 'goede wetten' maken en dat het probleem 'elders' veel groter is. Dat heeft Van Gestel opgeschreven zonder te weten wat Leeuw hierover zei, het is interessant om beide hoogleraren op dat punt eens met elkaar in debat te brengen. Overigens zijn er landen waar het maken van wetten en het veranderen ervan veel gemakkelijker gaat dan in Nederland. De oratie roept een aantal vragen op. Allereerst rond de ambitie die beleidsmakers en wetgevingsjuristen wordt opgelegd. Is er niet wat voor te zeggen om te accepteren dat het maken van beleid en wetten onderhevig is aan de beperkingen van het vermogen tot vooruitzien? Daarmee verdwijnt een belangrijk deel van het probleem en ontstaat ruimte voor meer wezenlijk debat over wenselijk en adequaat beleid. Maar de belangrijkste kritiek op de oratie lijkt mij gelegen in de gelijkstelling tussen beleid en de techniek van de wetgeving. Veel ontwerpers van wetten gaan vrijuit daar waar zij gehouden zijn 'onzinnige opdrachten' uit te voeren. Je kunt natuurlijk een keurig wettelijk regime maken dat voldoet aan de regels der kunst voor bijvoorbeeld het gratis verstrekken van schoolboeken. Maar dit in essentie malle idee wordt er niet beter door, dat is ook de goed opgeleide Tilburgse jurist niet aan te rekenen.

Helen Stout's oratie (*Weerbare Waarden – borging van publieke belangen in nutssectoren*, Techniek, Bestuur & Management Technische Universiteit Delft, september 2007) behandelt de vraag hoe publieke belangen in geprivatiseerde nutssectoren het best geborgd kunnen worden. Stout werkt in een interdisciplinaire faculteit waarbij zij een juridische achtergrond heeft. Stout

neemt als uitgangspunt dat 'waarden' de vorm kunnen aannemen van '*publieke waarden*' wanneer deze door de wetgever als zodanig gedefinieerd worden. Ze worden bijzonder behandeld, vanuit de gedachte dat de realisatie van die waarden ondanks het belang dat eraan gehecht wordt 'niet vanzelfsprekend is'. Ze moeten, in de termen van de oratie, 'weerbaar' gemaakt worden. Bij het privatiseren van diensten is de

Publieke waarden weerbaar maken

vraag aan de orde in welke mate bijzondere belangen aan de orde zijn die dan ook door bijzondere mechanismen geborgd zouden moeten worden. Een van de bijzondere mechanismen die daar door de jaren heen voor benut werd, was dat de staat de taak *zelf* ging uitvoeren. Infrastructuren en nutsbedrijven zijn geruime tijd zo geregeld geweest. Wanneer je dat anders gaat doen, ontstaat een interessante puzzel, omdat ze natuurlijk niet voor niets geruime tijd publiek georganiseerd waren. De 'niet vanzelfsprekende realisatie' moet op een andere manier dan door het zelf te doen gerealiseerd worden. En de politiek was het domein voor de afweging van 'publieke belangen'. Dat hoeft de politiek niet altijd zelf inhoudelijk te doen. Ze kan er ook procedures voor bedenken waardoor gewaarborgd wordt dat dit gebeurt. Stout begint met voorbeelden uit de actualiteit – altijd sterk – waarmee ze laat zien dat naar haar oordeel het huidige beleid 'inconsistent' is en ze de gevolgen van privatisering dus niet consequent neemt. Dat leidt tot een normatieve betoogtrant met een

faustiaanse ondertoon van de 'Konsequenzen die zum Teufel führen' daar waar een 'adaptief' beleidsproces met bijsturing op ongewenste effecten ook een reële mogelijkheid is. Bij complexe veranderingen is vooraf moeilijk te overzien welke consequenties zich allemaal voordoen. Die willen kennen en beheersen alvorens een bepaalde richting in te slaan, lijkt me niet goed mogelijk. Maar daar zou een procesafpraak bij gemaakt kunnen worden die correcties – uiteraard ordelijk – mogelijk maakt. Naast betogend is de oratie ook uitleggerig. Ze vertelt wat privatisering is en in welke context het gezien dient te worden. Ze legt uit wat nutsbedrijven zijn en wat hun 'karakter' is – overigens een woord dat Stout vaak gebruikt. Zo hebben publieke belangen ook 'specifieke karaktereigenschappen' (p. 28). Zij beweert in een tussenconclusie onder andere het volgende: 'Met het karakter van publieke belangen verdraagt het zich niet om de zwaarte en de waarde op voorhand te bepalen, noch om een prioritering en rangorde op voorhand aan te brengen.' Zo algemeen geformuleerd toch een merkwaardige bewering. De politiek doet niet anders dan prioriteren en dus rangorde aanbrengen. Dat is de essentie van politiek. Het is dan ook gek om te stellen – op dezelfde bladzijde – dat 'publieke belangen [...] vaak onderwerp van politieke strijd zijn en dat er altijd dissensus zal zijn over de betekenis (definitie) en waarde ervan'. Het is per definitie zo dat over publieke belangen dissensus zal zijn en het hanteerbaar maken van die dissensus is de essentie van het politieke proces, en dan vaak opgelost in wetgeving, inhoudelijk dan wel procedureel. De vraag dringt zich dus op wat 'de jurist' hier wil beweren. Stout onderscheidt 'publieke belangen' en het 'ondernemingsbelang'. Een korte beschouwing

over het ondernemingsbelang wordt gebaseerd op één auteur. Die leidt dan weer tot een tussenconclusie – didactisch sterk – die aanleiding geeft tot het fronsen van de wenkbrauwen. Ze concludeert dat het 'ondernemingsbelang open en dynamisch is en binnen de verschillende dimensies publieke belangen mede omvat'. De formulering zou mijns inziens moeten luiden 'kan' publieke belangen mede omvatten. Natuurlijk kan een onderneming belangen aandacht geven die strikt genomen niet noodzakelijk op dat moment aandacht behoeven te krijgen vanuit het belang van de onderneming. Er zijn voorbeelden van te geven. Misschien in het verleden nog wel meer dan in het heden. Vervolgens bespreekt ze drie wijzen waarop de publieke belangen het best geborgd zouden kunnen worden. Vertrouwen op marktwerking alleen is niet adequaat. De behartiging van publieke belangen kan volgens Stout 'niet volledig aan de markt worden toevertrouwd' (p. 40). De tweede mogelijkheid die zij ziet is de condities waaronder de marktpartij werkt in wet- en regelgeving neer te leggen. Maar: 'Wet- en regelgeving doen onvoldoende recht aan het tweezijdige karakter van marktverhoudingen.' Voorafgaand is de notie 'karakter' al meermalen benut en deze leidt uiteindelijk tot de afwijzing van de beheersing via overheidsregulering. Interessant is dan dat Stout – als jurist – nog enkele algemene opmerkingen maakt over het 'instrument' wetgeving. Ze wijst er op dat 'naar moderne theoretische inzichten' wet- en regelgeving 'slechts zeer beperkte mogelijkheden' hebben om maatschappelijke processen te beïnvloeden. Bovendien maakt zij, onder verwijzing naar een overheidsnota, melding van het feit dat we eerder te veel wetten hebben en er geen meer bij moeten komen. Van wijsheid

getuigt de opmerking dat we terughoudend moeten zijn met nieuwe wetgeving 'en die alleen maar te doen indien er geen alternatieven ter beschikking staan waarmee hetzelfde bereikt kan worden' (p. 45). Maar wetgeving was toch slechts bescheiden effectief? Kun je daar dan het alternatief aan afmeten? Dan is het al gauw goed. Dat blijkt ook in de oplossing waar Stout voor pleit. In haar tussenconclusie formuleert zij het wel heel fraai: zij stelt dat 'aan de geschiktheid van wet- en regelgeving om publieke belangen te borgen getwijfeld kan worden'. Wat daar in dit verband op te zeggen? De oplossing ligt in de institutionele verankering waarmee Stout bedoelt dat de onderneming zo kan worden ingericht dat er bepaalde belangen vanzelfsprekend gewaarborgd zijn. Maar ze meent dat ook op zelfregulering vertrouwd kan worden 'gezien de recente ontwikkelingen op het gebied van "corporate citizenship"'. En ze voegt er nog aan toe: 'Ondernemingen profileren zich in toenemende mate als entiteiten die hun maatschappelijke verantwoordelijkheid kennen en tevens durven nemen.' Misschien zeker nu toch alweer een gedateerd inzicht?

Dat het begrip 'publieke waarden' tot verwarring aanleiding geeft, is te lezen in de oratie van Cor van Montfort (*Besturen van het onbekende-Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur aan de Universiteit van Tilburg, mei 2008). Op pagina 33 heeft hij het over 'morele countervailing powers' die hij dan 'publieke waarden' noemt, maar waarbij hij voorbeelden noemt als fatsoen en moed die ik zelf eerder als 'deugden' zou typeren. De oratie van Van Montfort behandelt het vraagstuk van het bestuur van publieke en private verbindingen en sluit thematisch aan

bij de vraagstukken waarmee Stout ook worstelde. Deze oratie is niet zozeer een betoog. Van Montfort is niet ergens voor of tegen, maar verkent het terrein, ontstijgt dichotomieën, loopt de belangrijkste – overwegend Nederlandse – literatuur langs en laat zien waarmee hij zich denkt te gaan bezighouden. Een *programmatische oratie* dus. Ordelijk en zorgvuldig geformuleerd. Interessant zijn de observaties waaruit blijkt hoe de dynamiek in de samenleving toeslaat: door de ruimte die momenteel in de arrangementen zit daar waar het 'publiek gefinancierde diensten' betreft neemt de variëteit toe. Dat betekent dat er op uiteenlopende plaatsen in de samenleving nagedacht en gehandeld wordt om systemen in te richten. De 'beheersing' en 'bijsturing' hiervan moeten vanuit een systeemniveau hoger worden benaderd en zo veel mogelijk vanuit 'universele' gezichtspunten en niet vanuit opvattingen over concrete uitvoeringsvarianten. Van Montfort benoemt die gezichtspunten en laat doorklinken dat hij voor de confrontatie met die gezichtspunten veel betekenis toekent aan een inrichting waarin 'checks-and-balances' het uitgangspunt vormen. De vraag is dan natuurlijk welke instituties dat zijn en in welke mate ze daadwerkelijk die 'tegenkracht' kunnen vormen. Daarbij is interessant dat Van Montfort de aandacht vraagt voor een van die vormen van 'tegenkracht', namelijk de Raden van Toezicht als onderdeel van het zogenaamde 'two tier model'. Hij laat doorklinken dat er weinig evidentie is voor de effectiviteit van deze vorm van besturing die in heel Nederland nu 'uitgerold' lijkt te zijn. En nu de 'uitrol' heeft plaatsgevonden, wordt de vraag aan de orde gesteld: 'Kunnen de Raden van Toezicht deze taak wel waarmaken?' en beginnen branches opleidingen te bedenken voor de leden

van de Raden van Toezicht. Van Montfort geeft blijk van een realistische kijk op de ontwikkeling van de samenleving en de rol van de overheid. Niet verwonderlijk, gelet op zijn positie binnen de Algemene Rekenkamer, is dat hij veel waarde toekent aan het zichtbaar maken van resultaten, het aantonen van betekenis. Dat brengt hem ook tot een formulering van desiderata te stellen aan professionals in organisaties die immers geacht worden niet alleen uitvoerder te zijn, maar kracht of tegenkracht in de onderscheiden werkvelden. Dat laatste is maar beperkt het geval. Op nogal wat werkerterreinen vinden de professionals zich vooral afhankelijk en hebben ze weinig mogelijkheden tot eigen initiatief laten zien.

De thematiek van de professional in de nieuwe bestuurlijke verhoudingen in een groot deel van het maatschappelijk veld is expliciet het thema van Mirko Noordegraaf in zijn Utrechtse oratie (*Professioneel bestuur: de tegenstelling tussen managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'* – leerstoel Publiek Management bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit van Utrecht, 2008). Noordegraaf laat, evenals Van Montfort, zien hoe de context waarin de organisaties die voorheen strak door de overheid gereguleerd waren en vanuit ministeries bestuurd werden de afgelopen twintig jaar in een eigenstandige positie terecht gekomen zijn, is veranderd. In het publieke debat is het beeld ontstaan dat de 'professional' – een verzamelbegrip voor de werkers in het primaire proces – hierbij aan het kortste eind heeft getrokken ten gunste van een nieuwe bestuurlijke laag: 'de lokale managers'. Van bestuur was vroeger niet veel te merken, nu voelen de werkers de hete adem van de eigen

bestuurders in hun nek en dat is 'on-aangenaam'. Bovendien wordt nu van ze gevraagd zich te verantwoorden en medeverantwoordelijkheid te nemen voor het resultaat van de instelling. Dat geeft aanleiding tot ongemak, frictie en soms tot volledige afkeer. Door de stem die dit ongenoegen de laatste jaren gekregen heeft, is de lokale manager in diskrediet geraakt en is er nu weer een roep om terugdringing van de schaal van organisaties, waardoor ook het aantal managers en managementlagen zou kunnen worden teruggedrongen. De manager wordt voor de werkvloer de 'scapegoat', het symbool voor de ongemakken die hij ervaart, zoals Noordegraaf laat zien. In dat verband spreekt hij van de symbolische plaats die de manager in dat debat inneemt. Ik denk dat dit juist is en dat we te maken hebben met een uitdrukking van de transformatie waarin de meeste sectoren die hier aangesproken worden zich bevinden. Het is nog niet zo gek te veronderstellen dat we hier met een overgangsverschijnsel van doen hebben. Noordegraaf heeft zich in zijn oratie tot doel gesteld door een zorgvuldige en beheerste analyse de vele kanten van de zaak te laten zien en als het ware als een 'honest broker' uit de bus te komen. Ik denk dat hij daar in geslaagd is en dat hij laat zien hoe de systematische behandeling van vraagstukken kan leiden tot een meer uitgewogen beschouwing. De bijdrage van Noordegraaf leidt ertoe het begrip 'professional' naar de prullenbak te verwijzen. Het is een begrip dat in een bepaalde periode van ontwikkeling van hoogwaardige dienstverlening een scherpe betekenis heeft gehad. Toen bleek dat het aantrekkelijk was de gedaante aan te nemen van 'een professional' schoot de toepassing als een komeet omhoog en verloor het de specifieke betekenis. Beter is het van de

werkers te spreken, over de standaarden die in hun beroepsuitoefening van belang (zie het werk van Gardner) zijn, en hoe die standaarden de instelling overstijgen en verbanden kunnen creëren over de grenzen van instellingen heen. De betekenis die de werkers krijgen in de vormgeving van de werkprocessen is mede afhankelijk van de kracht die deze werker in de organisatie weet op te brengen. Die kracht wordt groter naar de mate waarin de opvattingen over standaarden in beroepsgroepen daadwerkelijk ontwikkeld en onderhouden worden. Daarin ligt de kracht van de werkers, maar die zullen ze voor een belangrijk deel zelf moeten waarmaken. De managers zijn onontbeerlijk in systemen waarin de verantwoordelijkheid decentraal belegd is. Het is dan de uitvoerende organisatie en haar inrichting met bestuursorganen die verantwoordelijk is. Die verantwoordelijkheid op het niveau van de organisatie moet dan wel adequaat worden ingevuld. Wat dit betekent, is onderwerp van een afzonderlijk dispuut: wanneer doet een organisatie het goed, voldoende goed of onvoldoende? Wie doet wat in het geval het onvoldoende goed gaat en de instelling het zelf niet ziet of niet kan oplossen? Hoe eigenstandig organisaties ook zijn: ze blijven onderdeel van een bestel waarin tussen organisaties vergeleken wordt. Van belang is dus ook hoe op macroniveau correctiemechanismen vorm krijgen.

De betekenis van 'de organisatie' in het huidige tijdsgewricht is onderwerp van de oratie van Peter Groenewegen (*Falen van organisaties: een sociale netwerkbenadering* – Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2008). Groenewegen ontvouwt een onderzoeksprogramma waarbij het feitelijk functioneren van

organisaties het object van studie is. Hij veronderstelt dat veel organisaties die tot voorheen onderworpen waren aan centrale regelgeving en besturing niet onderworpen zijn vanuit de positie waarin zij een eigen verantwoordelijkheid dragen voor 'een hele beleidscyclus'. Vanuit die achtergrond is de beleving van de eigen verantwoordelijkheid nog beperkt omdat men gewoon was zich als onderdeel van een systeem te zien dat als geheel werd aangesproken en waarbij de 'delen' gemakkelijk schuilgingen achter dat geheel. Spreken over 'verschillen' tussen organisaties in 'performance' was daarbij maar beperkt relevant. In de huidige situatie worden organisaties aangesproken op hun prestatie en is het dus relevant dat ze die kennen en kunnen communi-

Niet 'professionals', maar werkers

ceren. Het maken van fouten is daarbij een belangrijk punt van aandacht: is de organisatie bekend dat ze mogelijk fouten maakt? Wat doet ze er aan om die te kennen en wat doet ze om die te voorkomen? Wat doet ze wanneer fouten worden vastgesteld? Groenewegen laat uit de literatuur verschillende strategieën zien die organisaties kunnen hanteren bij het onderwerp 'fouten'. Maar duidelijk is voor hem dat een organisatie die haar fouten niet kent een risico is en dat 'foutenaandacht' een wezenlijk onderdeel is van duurzaam adequaat presteren. De wijze waarop de organisatie in verbinding staat met de buitenwereld is van invloed op de 'foutensensitiviteit' en dus, zo stelt Groenewegen, zijn sociale netwerkbenaderingen als onderzoeksmethode van belang om het interactiepatroon van organisaties – en

delen daarvan – in kaart te brengen. Zonder het zo te noemen – Groenewegen is geen bestuurskundige – lijkt het op de ‘checks and balances’ waar Van Montfort aandacht voor vroeg. Groenewegen heeft er uitdrukkelijk oog voor dat de omgang met fouten in een open bestel niet eenvoudig is. Immers, de media en de politiek reageren veelal heftig op ‘foutmeldingen’ en dat is niet altijd behulpzaam. Zeker niet wanneer het leidt tot directe interventies op systeemniveau en niet de organisatie(s) die het betreft (of betreffen) individueel wordt (worden) aangesproken. Bij de huidige inrichting van de systemen past het om niet voortdurend elke fout tot een ‘systeemfout’ te verklaren. Ook afzonderlijke instellingen mogen dat niet vanzelfsprekend doen. Elke organisatie moet op haar eigen performance en beleid worden aangesproken vanuit de omgeving. Wie, hoe en wat is daarbij van groot belang. Het leekt me buitengewoon relevant om hier de komende jaren casestudies aan te wijden en zo inzicht te verkrijgen op de wijze waarop organisaties ingebed zijn en door de omgeving aan hun ‘opdracht’ herinnerd worden. Dat herinneren zou bijvoorbeeld kunnen geschieden door externe toezichthouders – bijvoorbeeld inspecties – die immers in de omgeving van de organisaties werken en die geacht worden een idee te hebben over het gewenste prestatieniveau en die dus de afzonderlijke instelling kunnen relateren aan wat elders plaatsvindt. We komen dan in de buurt van handhaving.

Dat is het onderwerp dat Lex Michiels (*Houdbaar handhavingsrecht*, Universiteit van Tilburg) behandelt in zijn oratie uit 2006. Michiels is ‘van de handhaving’ en heeft er zijn sporen in verdiend. Hij was medeverantwoordelijk voor het nationale programma

‘Handhaven op Niveau’ waarmee gedurende enkele jaren aandacht gevraagd is voor de handhaving van wetten. Michiels’ verhaal is praktisch, ordelijk en ter zake. Hij vertrekt vanuit de veronderstelling dat handhaven inmiddels onderdeel is van elke bestuurlijke benadering waarbij wetgeving aan de orde is, maar dat we er in Nederland nog lang niet zijn. Hij wijst op de ingewikkelde organisatorische problemen in de organisatie van de handhaving. Michiels uit geen twijfel over het ‘instrument’ wetgeving en plaatst een waarschuwing bij de roep om minder en meer algemene regels. Hij vraagt ook aandacht voor de praktische en organisatorische aspecten van de handhaving. De kosten van handhaving mogen volgens Michiels best verhaald worden op de onder toezicht staanden en systeemtoezicht kan, maar daar hoort een compact overheidstoezicht bij. Over zo’n bewering is meer te zeggen. De roep om systeemtoezicht is alom hoorbaar maar niemand weet eigenlijk wat dit nu precies is. Ook weten we dan niet wat het ‘compacte overheidstoezicht’ moet zijn dat daarmee de complementariteit waarborgt. Michiels’ oratie is rijk waar het bekende problemen betreft, maar voor behandeling van de relatief ‘nieuwe problemen’ geeft zijn oratie weinig stof. Wel geeft hij aan dat de organisatie van handhaving om ‘massa’ en ‘volume’ vraagt. Dat betekent voor hem dat effectieve handhaving gediend is met een sterke organisatie en dat de handhaving in de verdergaande decentralisatie niet ook verkruid moet worden. Ik ben het daarmee eens, maar de wijze waarop deze gedachte in de praktijk gerealiseerd moet gaan worden, vraagt nog om veel analyse. Michiels’ oratie is het werkstuk van een routinier! De hier behandelde oraties laten een gevarieerd beeld zien van het bestuurs-

kundige en bestuurlijke denken van dit moment. De oraties zijn elk op zich de moeite waard. Het is te zien dat er veel aandacht aan is besteed en dat illustreert het belang dat de oratie nog steeds heeft. Het is niet alleen ceremonieel, maar ook inhoudelijk een betekenisvol academisch ritueel. Het instrument wetgeving krijgt veel aandacht en wordt overwegend gekritiseerd (Leeuw, Van Gestel, Stout), maar wel op heel uiteenlopende gronden. Daarachter gaat de beweging van 'government' naar 'governance' schuil, waarbij wel de vraag wie de verantwoordelijkheid neemt als de overheid dat niet doet relatief weinig aandacht krijgt. Groenewegens verhaal is daarbij een uitzondering maar ook bij Noordegraaf en Van Montfort vinden we daarvoor interessante aanknopingspunten. De vraag naar de inrichting van het mesoniveau in relatie tot de maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt een heel wezenlijke. Daar hoort de positie van de particuliere onderneming zeker ook bij betrokken te worden en daarbij is Stouts oratie relevant. In de 'government' situatie was duidelijk dat de overheid voor de inrichting van het mesoniveau een directe verantwoordelijkheid had. In het tijdperk van de 'governance' zien we dat het 'systeem' op dit punt nog onvoldoende doordacht is en niemand precies weet wat te doen. De recente discussies rond de inrichting van het lokale toezicht door Raden van Toezicht is daar mede de uitdrukking van. Ook hoe om te gaan met het 'individuele geval' is politiek lastig. De politiek denkt het liefst in 'geaggregeerde termen' en vertaalt een voorval dan in de vraag of het hier gaat om een stelsel vraag of om een 'incident'. Dat nu lijkt me voor de komende tijd minder adequaat: het afzonderlijke geval is aan de orde. De vraag of 'het meer voor komt'

hoort wel gesteld te worden, maar staat niet voorop. Naast het mesoniveau – en dus in organisatorische termen gerekenend – is in de Nederlandse maatschappelijke discussie de positie van de werkers, veelal als professionals aangeduid, aan de orde. Ook de kwestie van de beroepsvorming en de eigen verantwoordelijkheid van beroepsgroepen naast instellingen is actueel en vraagt om behandeling. Allemaal thema's voor oraties of voor onderzoeksprogramma's van degenen die in deze beschouwing aangesproken zijn.

Voor oraties bestaat geen vastomlijnd format, anders dan een *time frame* bij het uitspreken. Er zijn betogende varianten van een oratie, de orator verkondigt een gefundeerde mening over een bepaalde zaak of een bepaald aspect of de oratie is programmatisch, waarbij de orator beredeneert wat hij of zij de komende tijd vanuit de nieuwe positie denkt te gaan doen. En natuurlijk is er de mengvorm. Misschien is de eerste variant voor het actuele debat de meest aansprekende vorm, voor de ontwikkeling van het vakgebied is de tweede eigenlijk bijzonder gewenst. Zeker wanneer er daarna ook nog over die oratie gesproken wordt. Dat de oratie een belangrijker rol speelt in het debat over het vakgebied is de inzet van deze review. Het is interessant om de komende jaren te zien in hoeverre de oraties zich inhoudelijk ontwikkelen en of en hoe ze het wetenschappelijke en maatschappelijke debat zullen weten te kleuren. De discussie wordt vervolgd.

Noot

I Ik heb me dus niet strikt tot de bestuurskunde beperkt, maar betrek ook oraties uit belendende disciplines in de analyse. Het is overigens opmerkelijk hoe beperkt juridische oraties refereren aan verwant werk van bestuurskundigen.