



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Bestuurskunde graag iets meer dan een universitaire managementleer

Roosink, H.

### Citation

Roosink, H. (1987). Bestuurskunde graag iets meer dan een universitaire managementleer. *Bestuurskundige Berichten*, 2(4), 13-17. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233077>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233077>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## BESTUURSKUNDE

### GRAAG IETS MEER DAN EEN

### UNIVERSITAIRE MANAGEMENTLEER

Door Henk Roosink

"De bloedsomloop is vergiftigd", riep Molm. "En wij stellen ons ermee tevreden een pleister te plakken op elke plek van het aardoppervlak waar de ontstekingen zichtbaar worden. Kunnen we een bloedvergiftiging zó genezen? Nee dat kunnen we niet. De patiënt gaat op een dag, van top tot teen met pleisters beplakt, kapot!" (1)

In het vorige nummer van BB heb ik een relatie proberen te leggen tussen hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen enerzijds en enkele bestuurlijke problemen anderzijds. Dit artikel wil ik beginnen met een korte herhaling van wat ik toen over die relatie heb gezegd. Ik stelde dat maatschappelijke ontwikkelingen als arbeidsdeling en specialisering, die in gang waren gezet door allerlei technologische vindingen, ertoe leiden dat ieder individu een steeds specifiekere plaats in de maatschappij gaat innemen. Bovendien gaan in een steeds pluralistischer maatschappij de culturele achtergronden van de burgers steeds meer van elkaar verschillen. Maatschappelijke desintegratie in twee vormen dus. Zinvolle communicatie, dat is communicatie waarbij men elkaar kan aanspreken op gedeelde waarden en normen, wordt daardoor steeds moeilijker.

Dat geldt voor de relaties tussen burgers onderling maar dat geldt ook zeker voor de relatie tussen burger en overheid. Iedere burger beoordeelt overheidsbeleid vanuit zijn eigen specifieke plaats in het geheel en vanuit een door die plaats bepaald beeld op het geheel, terwijl de overheid juist beleid voert vanuit een positie als verantwoordelijke voor het geheel. Als er tussen hen geen zinvolle communicatie mogelijk is, dreigt overheidsbestuur onmogelijk te worden. En dat is een probleem.

Ten tweede lijkt op elk terrein specialistische kennis vereist om mee te kunnen praten of om het probleem zelfs maar te kunnen stellen. Mensen in dienst van allerlei instellingen en organisaties met elk eigen deelbelangen en daaraan verbonden organisatie-doelstellingen dreigen als betaald prijsvechter elk voorstel van bovenaf dat het resultaat is van een afstandelijke en omvattende visie op een beleidsterrein te verwringen tot een ineffectief en inefficiënt stuk overheidsbeleid. Als voorbeeld van zo'n proces heb ik toen het lot van Ciedeker geschetst.

Ten derde leek door een culturele kloof tussen de betaalde prijsvechter en het collectief belang een centraal bindende kracht afwezig. Want specialisering heeft tot gevolg dat niemand meer verbanden legt. Overheidsbeleid dreigt op allerlei terreinen te verzanden in gevestigde deelbelangen. Ook dit wordt als een bestuurlijk probleem ervaren.

De Bestuurskundige Interfacultaire Vereniging Leiden organiseert in samenwerking met Rotterdamse studenten de Landelijke Bestuurskunde Dag '88. Deze zal plaatsvinden op 18 maart 1988 te Leiden.

Het thema van dit congres is "Openbaar bestuur in beweging".

Ingegaan zal worden op actuele ontwikkelingen in het openbaar bestuur en in de bestuurskunde. Met name zal de aandacht worden gericht op:

- \* Zelfbeheer
- \* Informatisering
- \* Vrouwen in het openbaar bestuur
- \* Bestuurskundige Filosofie

Binnenkort ontvangt U een brochure voor het congres. Hierin treft U nadere informatie over onderwerpen en aanmelding aan.

Wij hopen U op 18 maart te ontmoeten op de Landelijke Bestuurskunde Dag!

Commissie LBD '88



H  
E  
T  
N  
I  
E  
U  
W  
E  
B.  
I.  
L.  
B  
E  
S  
T  
U  
R

## Cultuur en Politiek

Maar er is meer over de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en staatkundige problemen te zeggen. Want met name ontwikkelingen als arbeidsdeling en specialisering (2) hebben nog een aantal processen in gang gezet van waaruit bestuurlijke problemen zoals gebrekkige daadkracht bij politieke bestuurders en de daaruit volgende geringere bestuurskracht van de centrale overheid kunnen worden verklaard.

### Intermezzo

Nogmaals Dekker.

Om de bekende inefficiëcy en verspilling in de gezondheidszorg op te heffen en om het geheel ook bestuurlijk beter te kunnen beheersen, installeerde minister Brinkman en staatssecretaris Dees zo'n vijftien maanden geleden de Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg (de cidekker). De commissie presenteerde na zeven maanden voorstellen tot een fundamenteel andere inrichting van de gezondheidszorg. Essentiële elementen waren: opheffing van het onderscheid tussen ziekenfonds-, particuliere en ambtenarenverzekeringen en invoering van een basisverzekering met competitie-elementen. Het kabinet slaagde er echter niet in om zich als daadkrachtige eenheid achter de voorstellen te scharen. Integendeel, met name door de inkomensgevolgen, hoe gering die ook zullen zijn, dreigt ook hier het hoofdoel (een verbeterde structuur van de gezondheidszorg) uit het oog te worden verloren. Daar er geen directe bezuinigingsvoorstellen mee te behalen zijn, verliezen ze voor veel politici hun aantrekkelijkheid. Het rapport gaf volgens sommigen zelfs aanleiding tot een politiek prestigeduel tussen de minister-president, die vanaf het begin achter het rapport stond, en de vice-premier. Een conflict dat leidde tot een compromis in de vorm van een 'aangekleed' voorstel.

De problemen blijven. Merkwaardig genoeg gaat men wel door met incidentele maatregelen. In de woorden van Dekker (doelend op staatssecretaris Dees):

"Hij is aan het hagelschieten gegaan met losse flodders van onsamenhangende bezuinigingsmaatregelen en is daarmee op de weg geraakt die nu aan de gezondheidszorg grote schade berokkent. (...) Wil men werkelijk resultaten, dan moet de structuur op de helling. Ook wij realiseren ons dat dat pijn doet, maar liever één keer 'au' dan honderd keer 'au' op de manier van Dees met incidentele maatregelen". (3)

Hoe komt het dat er overal zo weinig beleid van de grond komt? Want het probleem speelt niet alleen op het terrein van de gezondheidszorg, maar ook op het terrein van de belastingwetgeving, de volkshuisvesting, de landbouw, het milieu, de subsidies en de grote bestuurlijke operaties. Overal is het 'pappen en nathouden', waarmee de problemen niet weg worden genomen, maar eerder ingewikkelder komen te liggen.

Ik denk dat het samenhangt met de eerder aangeduide sociale ontwikkelingen van specialisering en arbeidsdeling. Die hebben invloed op het denken van de mens. Die weet weliswaar steeds meer, maar de wereld wordt zo complex, er ontwikkelen zich zoveel deelgebieden, dat hij van het geheel relatief veel minder weet. En niet hoeft te weten, want voor wat hij niet weet, zitten elders wel mensen met hun specifieke kennis, zo weet hij. Zo hoeft hij niet te weten hoe zijn nettoloon precies tot stand komt, of hoe zijn verzekeringspremie precies berekend wordt of hoe de gezondheidszorg in elkaar steekt of op welke wijze de AOW gefinancierd wordt. Hij vertrouwt erop dat datgene wat hem wel raakt, maar waarvoor hij geen directe verantwoordelijkheid heeft, elders wel verzorgd wordt. Hij kan trouwens ook maar weinig anders dan daarop te vertrouwen.

Het is met het zojuist geschetste beeld in gedachten niet zo vreemd dat de gemiddelde burger blijft steken in een zeer oppervlakkige en soms simplistische beoordeling van publieke zaken, zoals bijvoorbeeld de gezondheidszorg.

Politici en ook hogere ambtenaren zijn generalisten. Ze weten weinig van veel. Voor hun informatie zijn ze afhankelijk van deskundigen, die vaak tegelijkertijd hun onderhandelingspartners zijn. Mensen die redeneren vanuit hun specifieke plaats in het geheel en aan dié plaats gebonden belangen en doelen zullen verdedigen. De centrale beleidsmakers zullen zich -al dan niet bewust en gewillig- door hun informatie en redeneringen laten leiden.

Politieke bestuurders dreigen daarmee beleid te gaan voeren dat tracht tegemoet te komen aan al de in het geding zijnde deelbelangen.

Politiek verwordt zo tot een gevecht om de cijfers achter de komma, tot ad hoc beleid. Slechts zelden weet men nog tot een fris, fundamenteel ander beleid te komen.

In de gevallen dat men toch tot zo'n beleid zou komen, zou vervolgens nog de publieke opinie voor de voorstellen gewonnen moeten worden.

Maar in een cultuur waarin ook het publiek zich niet diepgaand met publieke zaken bezig houdt (en kan houden), is het bijzonder moeilijk om de essentie, de visie achter voorstellen tot structurele veranderingen tot publiek gedachtengoed te maken.

Het wordt steeds moeilijker om in de tijd verwijderde gevolgen- en dus de lange termijn voordelen- voor een breed politiek forum uit te meten.

Tegelijkertijd gaan korte termijn overwegingen - het voor het publiek wel direct zichtbare en begrijpelijke zoals inkomensgevolgen en werkgelegenheidseffecten - juist een relatief grotere rol spelen.

Tenslotte kan ook nog gewezen worden op het ongelukkige effect van de televisie, een medium dat er zeker niet altijd toe bijdraagt dat politici een grotere intellectuele diepgang zullen vertonen.

Niets komt zomaar uit de lucht vallen, maar alles heeft een oorzaak, een fysieke achtergrond. Ook het bestuurlijk falen van de overheid komt niet zomaar uit het niets. Dat is wat ik met dit hele verhaal ook heb proberen duidelijk te maken.

"We staan voor één van die zeldzame keerpunten in de geschiedenis, waarop een nieuwe wereldbeschrijving gegrondvest moet worden omdat al het andere nutteloos is". (4)

### Lolle Nauta

De filosoof Lolle Nauta houdt een pleidooi voor meer intellectuele onverdraagzaamheid. In zekere zin althans:

"Er bestaat in Nederland een tamelijk sterk taboe op intellectuele intolerantie. (...) Nederland ziet zichzelf als een permissive society. Wij hebben een soort maatschappij uitgevonden, waarin we niet meer genoodzaakt zijn het op een aantal kardinale punten met elkaar eens te worden. We hebben tolerantie geïnstitutionaliseerd. Dat heeft enorme voordelen, maar je betaalt er ook een prijs voor. Het niveau van de politieke en maatschappelijke discussie is in Nederland bedroevend laag".

en  
"Er worden in de Tweede Kamer wel debatten gevoerd, maar dat zijn niet vaak intellectuele debatten. Ze veranderen bij altijd meteen in beleidskwesties. Het zijn debatten ad hoc: de kabeljauwnota, het financieringstekort, dat soort kwesties. (...) Kritiek en vooral polemiek zijn een taboe. Een politicus die naar de gunst van de kiezer dingt zal geneigd zijn daar rekening mee te houden". (5)

Het wordt mijns inziens steeds duidelijker dat politiek en openbaar bestuur in hun huidige vorm en met de huidige middelen, werkwijzen en gehanteerde procedures niet in staat zijn om grote problemen structureel op te lossen.

De geschetste maatschappelijke ontwikkelingen hebben ook voor politiek en staatsbestuur hun consequenties. Die moeten doordacht worden. De niet direct zichtbare, maar wel diep ingrijpende veranderingen in de sociale werkelijkheid vragen erom de bestaande visies op politiek en openbaar bestuur grondig te herzien. Dat dient te gebeuren in een proces van radicale twijfel en fundamentele discussie. (6)

Daarbij zijn principiële stellingnames dringend gewenst.

### *Schuyt*

De universiteit dient als bron van afstandelijke reflectie ten aanzien van de maatschappelijke ontwikkelingen en het leven van alle dag te fungeren. Althans dat is de mening van de Leidse socioloog Schuyt en ik volg hem van harte in die mening. Als die discussie ergens moet worden begonnen dan is dat dus binnen de universiteit. Immers de politiek en de bestuurlijke cultuur lenen zich hier niet voor, dat moge duidelijk zijn.

### *Rol Bestuurskunde*

#### *als wetenschap*

Ik denk dat bestuurskunde dé wetenschap is om die discussie te voeren. Zij heeft immers de pretentie het openbaar bestuur te bestuderen vanuit een multidisciplinaire benadering. Bij een omvattende discussie over politiek en bestuur zou zij zich niet gebonden behoeven te voelen door disciplinaire muren. Bovendien zou het voor haar in een behoefte voorzien. Want mevrouw Beldmans-Vidéc heeft herhaaldelijk ge-

steld dat de bestuurskunde als jonge wetenschap nog op zoek is naar eigen vragen en eigen antwoorden daarop (in plaats van de vragen en antwoorden van de onderliggende disciplines over te nemen).

Het stellen van alomvattende vragen biedt de bestuurskunde riante mogelijkheden om zich als wetenschap te profileren. En te tonen meer te willen zijn dan alleen maar een universitaire managementleer.

Daarbij: er is een gat in de markt. De huidige bestuurskundige literatuur verliest aan boeiendheid of is soms zelfs gortdroog. Dat zou wel eens kunnen komen doordat ze al tijd bang is geweest om zich te bezieren aan diepgravende analyses en daaraan verbonden principiële oordelen. Want ze loopt dan het risico te worden verweten een ideologie ten aanzien van politiek en bestuur op te stellen in plaats van bewijsbare wetenschap daarover te vergaren.

Ze neemt dus geen stelling. Consequentie daarvan is dat ze nauwelijks opinievernieuwend werkt en daarmee ook aan relevantie verliest. Een ander - heel belangrijk - gevolg daarvan is dat ze bestuursambtenaren aflevert die grote kans lopen zich in no time aan de tijdens de studie soms zo verfoeide ambtelijke cultuur aan te passen. En zich als prijsvechter in plaats van afstandelijk wetenschapper te gaan opstellen!

Kortom: ook de bestuurskunde kan het zich niet meer veroorloven om zich als permissive society op te stellen. Ook zij dient een mening te vormen ten aanzien van een aantal kardinale standpunten.

### *Samenvatting*

De sociale werkelijkheid is de laatste decennia onder de oppervlakte van het direct zichtbare ingrijpend veranderd. Politiek en bestuur zijn ook door allerlei ontwikkelingen geraakt. In de eerste plaats dreigt overheidsbestuur onmogelijk te worden.

Verklarende kernwoorden waren daarbij voor mij: een moeizaam verlopende communicatie als gevolg van specialisering, desintegratie en complexiteit. Daaruit heb ik proberen te verklaren hoe een sfeer van betaalde prijsvechterij in de collectieve sector kon ontstaan.

Ten derde hadden genoemde ontwikkelingen tot gevolg dat een centraal bindende kracht ging ontbreken omdat niemand nog verbanden legde. Tenslotte is er een cultuur ontstaan waarin burgers over publieke zaken slecht een oordeel vormen (en kunnen vormen) aan de hand van direct zichtbare en begrijpelijke gevolgen. Politici van hun kant zien steeds minder kans om moedig, radicaal ander beleid te voeren.

Tengevolge van dit alles worden problemen niet werkelijk opgelost, maar dreigt de collectieve sector, van top tot teen met pleisters van incidentele ad hoc-maatregelen beplakt, kapot te gaan.

In het tweede deel heb ik een uitweg geschetst: de weg van radicale twijfel en discussie ten aanzien van politiek en bestuur. De universiteit en met name bestuurskunde zijn de aan-

gewezen plaatsen om tot een nieuwe consensus over een aantal kardinale punten te komen. Daarover een volgende keer meer.

#### Noten

1. Erich Kästner in zijn 'Fabian, een satirische roman', pag. 30 (Manteau)
2. Ik bedoel met deze term dus meer dan alleen arbeidsverdeling in productieprocessen. Ik bedoel er ook mee - en dat vooral - het proces dat het overheidsbeleid op de verschillende terreinen via steeds meer verschillende specialistische deelactiviteiten tot stand komt.
3. NRC/Handelsblad, 12-10-'87, pag. 7
4. Kästner in 'Fabian', pag. 148
5. Vrij Nederland, 25-7-'87, pag. 7
6. Bestaande theorieën en opvattingen t.a.v. staatsbestuur moeten fundamenteel worden bediscussieerd, omdat ze in de huidige complexe informatiemaatschappij verouderd kunnen blijken te zijn.

