

Over (on)macht en (on)behagen  
in de beleidsadvisering



**OVER (ON)MACHT EN (ON)BEHAGEN  
IN DE BELEIDSADVISERING**

MARK VAN TWIST

**Uitgeverij LEMMA**  
Den Haag  
2010

Deze tekst is op 11 december 2009 in verkorte vorm uitgesproken als inaugurele rede bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder beleids- en bestuursadvisering in publiek-private context aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag  
Foto omslag: Josh Blake/iStock  
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2010 M.J.W. van Twist / Uitgeverij LEMMA

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

*Voor zover het maken van reprografische vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-5931-546-4  
NUR 805

[www.lemma.nl](http://www.lemma.nl)

# INHOUD

1	INLEIDING	7
2	ADVISERING AAN HET BESTUUR	11
3	NAAR EEN ONDERZOEKSPROGRAMMA	23
4	DANKWOORD	31
	OVER DE AUTEUR	33



Mijnheer de rector, dames en heren,

Enige tijd geleden kreeg ik als commissievoorzitter het verzoek een lezing te houden voor een groot gezelschap bestuurders. Ik had tevoren weinig tijd. Daarom was er dit keer door het secretariaat een keurige tekst voorbereid. Op zich voelde ik me daarmee zeer geholpen. Tot ik tijdens mijn voordracht ineens tot het besef kwam dat ik teksten stond voor te dragen die duidelijk niet de mijne waren. Inhoudelijk was er niet veel mis met mijn verhaal. Maar in feite was er via mij iemand anders aan het woord, die zich op dat moment in de coulissen bevond. Dat voelde toch wat ongemakkelijk.

Ik denk niet dat de zaal veel gemerkt heeft van mijn ongemak overigens. Of zich daarin zou herkennen. Veel bestuurders hebben dit type ongemak al lang achter zich gelaten. Zij ervaren dit hoogstens nog als gloedvol een betoog wordt voorgedragen dat achteraf bedoeld blijkt als wapen in een strijd achter de schermen. En zo iets kan gebeuren, wanneer ambtenaren toespraken van hun bestuurders benutten om via de buitenwacht alsnog hun gelijk te halen in een onderlinge krachtmeting. Maar in het algemeen kijkt niemand ervan op als bestuurders zich laten bijstaan door anderen en teksten voordragen die niet door henzelf zijn voorbereid.<sup>1</sup>

Ongemakkelijk wordt het pas als dat ineens heel zichtbaar wordt en de rolverdeling niet langer geloofwaardig is. Daarvan was nog niet zo heel lang geleden sprake, toen de premier na afloop van de Algemene Beschouwingen

---

1. Zie in dat licht onder meer de prachtige *Tegenlicht*-documentaire van de VPRO met als titel 'De stem van de generatie Obama', oorspronkelijk uitgezonden op 26 januari 2009. In die documentaire is er aandacht voor de 27-jarige Jon Favreau, die belangrijke toespraken van Obama schreef en nu als jongste lid deel uitmaakt van Obama's *inner circle* in West Wing. In de documentaire komt ook de vermaarde Kennedy-speechschrijver Ted Sorensen aan het woord over de professionaliteit van advisering die hierachter schuilgaat. Te vinden op: [www.nederland2.nl/uitzendinggemist/programma/tegenlicht/282](http://www.nederland2.nl/uitzendinggemist/programma/tegenlicht/282). Verhelderend voor wat betreft de gang van zaken bij de ondersteuning van bestuurders in de Nederlandse context is bijvoorbeeld Platform 7 uit de RVD-communicatiereeks met als thema 'De bewindspersoon als boegbeeld'.

moest toegeven dat hij dit keer niet erg in vorm was geweest.<sup>2</sup> ‘U staat hier alleen maar toonloos de teksten van uw ambtenaren voor te dragen’, werd hem toen verweten. En heel vals werd hem uiteindelijk zelfs de vraag gesteld: ‘Heeft u nu eigenlijk wel enig idee wat u zojuist heeft staan oplezen?’

In principe had de premier toen kunnen zeggen: ‘Waarom dit verwijft? Het is toch geen verrassing voor u dat ik werk met teksten van mijn adviseurs. Dat ligt bij u niet anders. U doet wel alsof u het hier allemaal ter plekke zelf bedenkt, maar ook uw teksten zijn doorgaans keurig voorbereid.’ Op een dergelijke blik achter de schermen zit evenwel niemand te wachten. Dat vergroot alleen maar de verlegenheid. Schiet de performance op het politieke toneel tekort, dan worden eerder excuses gepast geacht.

Wat ik intrigerend vind aan dit soort situaties is dat we in het bestuur en de politiek, maar ook daarbuiten, voortdurend worden verleid om ons te richten op de geprofileerde enkeling die op het podium alle aandacht opeist. En die dat kennelijk ook geacht wordt te doen, om verlegenheid te voorkomen. Dat, terwijl iedereen weet dat er tegelijk achter de schermen een wereld schuilgaat die er minstens evenzeer toe doet, maar die toch liefst buiten beschouwing wordt gelaten of onbesproken blijft.

Ik ben zelf altijd al gefascineerd door dit samenspel. Ik vind het boeiend om te zien hoe het optreden van bestuurders ons oordeel stuurt over moeilijk te doorgronden en onoverzichtelijke situaties. Maar zeker zo boeiend vind ik het om óók te kijken naar hoe ondertussen, in de schaduw van die bestuurders, anderen hun werk doen.<sup>3</sup> Dan gaat het dus om de mensen die naar buiten toe vaak veel minder zichtbaar zijn, maar die ondertussen wel worden geacht de bestuurder te ondersteunen – door het aandragen van kennis en deskundigheid, maar ook door het ontwikkelen van een overtuigend verhaal of het

---

2. De persconferentie waarop deze toch wel opzienbarende bekenenis plaatshad, is onder meer terug te vinden via [www.123video.nl/playvideos.asp?MovieID=586692](http://www.123video.nl/playvideos.asp?MovieID=586692). Maar belangrijker voor een eigen oordeel is om nog eens een aantal onderliggende fragmenten terug te kijken uit het debat zelf. Een integrale weergave van het debat is vindbaar via: <http://nederland1.nl/programma/algemene-beschouwingen>. Enkele veelzeggende fragmenten zijn uitgelicht in de *NOVA/Den Haag Vandaag*-uitzendingen van woensdag 16 en donderdag 17 september 2009: [www.nederland2.nl/uitzendinggemist/programma/nova/203](http://www.nederland2.nl/uitzendinggemist/programma/nova/203).

3. Zie in dat kader onder meer ook mijn Nijmeegse oratie: M.J.W. van Twist, *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*, Den Haag: Uitgeverij LEMMA 2002. Maar ook: J.M. Schulz, M.J.W. van Twist & H. Geveke, *Besturen in commissie: een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2006, M. van der Steen, M.J.W. van Twist, R. Peeters & M. de Vries, *Strategiseren in de schaduw van de macht: politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders*, Den Haag: NSOB 2009 en E.H. Klijn, J. Edelenbos, M.B. Kort & M.J.W. van Twist, ‘Facing management dilemmas: An analysis of managerial choices in 18 complex environmental public private partnership projects’, *International Review of Administrative Sciences* 2008-74(2), p. 251-278.



organiseren van een werkbezoek, waarmee voor het oog van de camera precies de juiste indruk is achter te laten. In deze oratie wil ik dit onderlinge samenspel, onder de noemer *advisering*, aan een nadere beschouwing onderwerpen.

Advisering is een verschijnsel dat nogal wat ongemak oproept in het openbaar bestuur.<sup>4</sup> De laatdunkende toon waarin er over de inschakeling van externe consultants wordt gesproken, biedt daar naar mijn idee een treffende illustratie van. Net als overigens de steeds luider wordende kritiek op het instellen van adviescommissies of op de werkwijze van het kabinet om eerst ambtelijke werkgroepen advies te vragen over bezuinigingsmaatregelen vanwege de economische crisis. Illustratief voor het ongemak rondom advisering vind ik óók het weinig opwekkende beeld van de wetenschapper die als ‘deskundoloog’ in de krant of op televisie nog maar eens komt vertellen wat de regering nu weer allemaal verkeerd ziet en anders moet doen.

In onze tijd denken we bij advisering al snel aan de ingehuurd organisatieadviseur die werkzaam is bij een bureau. Maar in het openbaar bestuur is advisering een begrip met een veel ruimere strekking. Ook ambtenaren vervullen een adviesrol ten opzichte van hun bestuurder. Mertens spreekt niet voor niets in zijn Rotterdamse oratie over ‘beleidsadviseurs in vaste dienst’.<sup>5</sup> Voor dit type adviseurs geldt dat ze hun werk vooral achter de schermen verrichten en dat ze voor buitenstaanders niet erg zichtbaar zijn. Of dat het in ieder geval niet de bedoeling is dat ze de aandacht op zichzelf vestigen. Veel van hun werk gebeurt in de sfeer van de vertrouwelijkheid.

Daarnaast is er nog een ander type advisering aan het bestuur, waarin juist wel de openbaarheid wordt gezocht. Daarbij valt te denken aan wetenschappers en andere deskundigen die bijvoorbeeld door een zichtbare presentie in

- 
4. Dat is overigens geen nieuw, eerder een hardnekkig verschijnsel. Zo wordt er al sinds de jaren zeventig kritisch geschreven over de rol van adviesorganen. Zie onder andere: G.H. Scholten, ‘Politisering en het krakende radenwerk’, in: *Politisering van het openbaar bestuur*, Den Haag: VNG-uitgeverij 1974. En in de jaren negentig woedde er ook al een stevig debat over de rol van externe adviseurs. Zie onder meer: H. Wigbold, ‘Adviesbureaus ontdekken nieuw Slochteren in Den Haag’, *NRC Handelsblad* 27 februari 1993. Als het gaat om ongemak dat wordt opgeroepen door de wetenschapper in zijn rol van ‘deskundoloog’, mag hier een verwijzing naar dr. Clavan, het typetje van Koot en Bie, natuurlijk niet ontbreken. Voor de liefhebbers: [www.youtube.com/watch?v=aXTLLJ43xQ](http://www.youtube.com/watch?v=aXTLLJ43xQ).
  5. Zie: F. Mertens, *Vriendelijk converseren en krachtig optreden: over vakmanschap in de beleidsadviesing*, Zoetermeer, 1996. Beschouwingen over de professionaliteit van ambtelijke beleidsadviesing zijn eigenlijk redelijk zeldzaam. Meer uitgebreid hierover: A.B. Ringeling, *Tussen distantie en betrokkenheid: een bericht aan de tovenaarsleerlingen*, Delft: Eburon 2007. In meer algemene zin is er natuurlijk wel veel over het onderwerp geschreven. Klassiekers zijn: A. Wildavsky, *Art and craft in policy analysis*, Londen/Basingstoke: Macmillan Press 1980 en D.A. Schön, *The reflective practitioner: How professionals think in action*, New York: Basic Books 1983 en P. Hennessy, *Whitehall*, Londen: Fontana Press 1990.

het publieke debat laten weten wat het bestuur zou moeten doen of laten.<sup>6</sup> Publicaties bieden hier ruimte voor, net als bijvoorbeeld lezingen op een congres of optredens in de media. En ook lidmaatschappen van adviesraden en commissies zijn te benutten voor dergelijke, meer geprofileerde vormen van advies.

Uiteraard spreek ik hier slechts over de grote lijn, want lang niet elke wetenschapper of deskundige streeft naar grote zichtbaarheid in de advisering en soms zoekt een ambtenaar uit frustratie juist alsnog de media op. Maar over het algemeen houd ik vast aan het idee dat er advisering is die vooral achter de schermen vorm krijgt, in de sfeer van de vertrouwelijkheid, en advisering waarin juist bewust de openbaarheid wordt gezocht, via geprofileerde bijdragen aan de gedachtevorming over beleid en bestuur.<sup>7</sup>

Beide vormen van advisering roepen een zeker ongemak op, maar wel van een heel andere orde. Als opmaat voor de ontwikkeling van een eigen onderzoeksprogramma wil ik dat in het volgende hoofdstuk voor u illustreren aan de hand van discussies die betrekking hebben op de (her)inrichting van het bestuur.

- 
6. Een uiteenzetting over de dilemma's die hiermee samenhangen, is te vinden in: K. Putters & M.J.W. van Twist, 'Bijdragen aan beleid of tegenspel bieden? Modaliteiten voor een vernieuwd adviesstelsel', *Bestuurswetenschappen* 2007-2, p. 11-19. Zie ook A.J.F. Köbben & H. Tromp, *De onwelkome boodschap of hoe de vrijheid van wetenschap wordt bedreigd*, Amsterdam: Mets 1999.
  7. Dat is overigens een ander onderscheid dan het meer gangbare tussen interne en externe advisering. Want let op: er zijn externe adviseurs die worden ingehuurd om achter de schermen te adviseren, in alle vertrouwelijkheid en met de nadrukkelijke opdracht om daarover naar buiten toe vertrouwelijkheid te betrachten. In die zin komt de rol die zij vervullen eerder overeen met die van de ambtenaar. Tegelijk zijn er interne adviseurs (met een ambtelijke aanstelling) van wie juist wordt verwacht dat ze bij het doen van aanbevelingen nadrukkelijk (ook) de openbaarheid zoeken en via een herkenbaar eigen en geprofileerde inbreng bijdragen aan de gedachtevorming over beleid en bestuur. Denk maar aan directeurs van de planbureaus en aan de leden van adviesorganen of van Hoge Colleges van Staat als de Raad van State en de Ombudsman.

Onderzoek naar de ontwikkeling van het vertrouwen in politiek en bestuur laat een ondertoon van onmacht en onbehagen zien. We zijn persoonlijk wel tevreden, maar politiek wantrouwend, noemt het SCP dat.<sup>8</sup> Er leeft veel wantrouwen ten opzichte van het bestuur in ons land, stevig en beeldend tot uitdrukking gebracht in beladen begrippen als stroperigheid, versnippering en verkokering, maar ook bestuurlijke drukte en beleidsdiarree. Burgers en bedrijven, maar ook bestuurders en ambtenaren, beklagen zich over kleine koninkrijkjes, gebrek aan slagvaardigheid, overmatige bureaucratie, vrijblijvendheid, halfslachtigheid in de besluitvorming, en ga zo maar door.

Dat maatschappelijk onbehagen wordt in het bestuur vertaald in de wens om bestuurlijke onmacht te bestrijden, zoals onder meer valt af te leiden uit de steeds opnieuw opblaiende discussies over de inrichting van de rijksdienst en over het aantal bestuurslagen in ons land. Tegenover de als lastig ervaren bestuurlijke complexiteit wordt het verlangen uitgesproken naar bestuur dat

---

8. Zie hierover: SCP, *De sociale staat van Nederland*, Den Haag 2009, waarin overigens wordt gemeld dat het dieptepunt in de negatieve oordeelsvorming over de politiek en de overheid tussen 2002 en 2004 al zou zijn bereikt en dat de tevredenheid in Nederland met de regering en de overheid nog relatief hoog is in vergelijking met andere, ons omringende landen. De toekomst zal uitwijzen of dat zo blijven zal. Aansluitend op eerdere beschouwingen van SCP-directeur Schnabel zou het mij niet verbazen als het vertrouwen in en de tevredenheid over politiek en overheid verder onder druk komt te staan, aangezien er de komende tijd weinig te winnen en veel te verliezen valt. Verworven rechten staan ter discussie, zekerheden staan op losse schroeven, vanzelfsprekendheden dreigen verloren te gaan. Vroeger was het idee: 'We zijn er natuurlijk nog niet, maar we kijken hoopvol vooruit en uiteindelijk zal het er zeker van komen, het is nog niet klaar, maar we zijn op de goede weg, het duurt nog even maar we gaan vooruit.' Inmiddels ligt dat toch wat anders. Ook al gaat het eigenlijk best goed, het voelt niet zo. We zijn onzeker over wat de toekomst ons brengen zal, willen vasthouden wat we hebben en zijn bezorgd over onze verworvenheden. Waar logischerwijs tevredenheid te vermoeden zou zijn, leeft een sluimerend en steeds vaker manifest wordend maatschappelijk ongenoegen. De verwachting is dat de overheid daar niet veel aan kan veranderen en dat ook de politiek hier niet erg behulpzaam zal zijn. 'Niet het beloven van meer maar het geloofwaardig verkopen van minder is de opgave die daar ligt.' Het algemene gevoel van maatschappelijk onbehagen gekoppeld aan bestuurlijke onmacht wordt overigens ook zeer krachtig verwoord in M. Chavannes, *Niemand regeert: de privatisering van de Nederlandse politiek*, Rotterdam: NRC Boeken 2009 en zie ook: A. Docters van Leeuwen, 'Leviathan of Golem: over populisme, de kloof en de elite', *Bestuurskunde* 2009-1, p. 34-44.

sneller, eenvoudiger en overzichtelijker is.<sup>9</sup> Recente pleidooien voor het samenvoegen en schrappen van ministeries, maar ook voor het opheffen van provincies of waterschappen geven daar een uitdrukking aan.<sup>10</sup>

Dergelijke pleidooien en daaraan gekoppelde verlangens naar een eenvoudiger en overzichtelijker bestuur botsen op kritische recensies van bestuurswetenschappers en andere deskundigen. Zij zien ook de positieve kanten van bestuurlijke complexiteit en waarschuwen voor negatieve consequenties verbonden aan het bestrijden daarvan.<sup>11</sup>

- 
9. Zo maakte een commissie onder voorzitterschap van oud-minister Frank de Grave in een advies uit 2005 ter vermindering van de bestuurlijke drukte in Nederland melding van het 'Mercedesbeeld' dat zou opdoemen uit de wijze waarop ons land achter de schermen wordt bestuurd: op veel vergaderplekken verschijnen iedere keer weer dezelfde dienstauto's, die bestuurders aanvoeren voor overleg. Vaak zijn dat dezelfde personen met hun ambtelijke gevolg, maar dan steeds met een andere 'bestuurderspet' op. Kenmerkend is de vrijblijvendheid: het voortmodderen en niet doorpakken. Daarom wordt er gepleit voor doorzettingsmacht en voor steviger ingrijpen als het even niet opschiet. Een andere oud-minister, Elco Brinkman, was in 2002 voorzitter van een commissie met (oud-)bestuurders en hoge ambtenaren die zich richtte op het grotestedenbeleid. De belangrijkste aanbeveling uit het advies is al samengevat in de titel daarvan, namelijk: 'Doen, doen, doen!' De strekking is duidelijk: het moet allemaal actiegerichter, het moet eenvoudiger en sneller; zo nodig dwars door de braafheid van de bestaande bureaucratie heen. En ook oud-premier Wim Kok heeft zich in 2007 nog in dit debat gemengd, als voorzitter van een adviescommissie over het bestuur in de Randstad. Hij liet optekenen dat de bestuurlijke complexiteit in de Randstad vaak leidt tot halfslachtige of voortijdig afgebroken besluitvorming en omvangrijke, tijdrovende vormen van overleg en afstemming die elk ondernemerschap wurgen. Daarom pleit ook hij voor bestuurlijke vereenvoudiging en voor meer leiderschap in het onderlinge samenspel. Recente beleidsnota's over de vernieuwing van de rijksdienst en de bestrijding van regel-druk kiezen een vergelijkbare toonsoort.
10. Ik wil hier korthedshalve volstaan met te verwijzen naar de voorstellen die vanuit ongeveer alle politieke partijen zijn gedaan om een veronderstelde 'vetzucht' bij de departementen, provincies en waterschappen te bestrijden, vooruitlopend op de discussie die nog zal volgen over de (her)inrichting van bestuur wanneer dit voorjaar de ambtelijke werkgroepen hebben gerapporteerd over de benodigde bezuinigingsmaatregelen in het licht van de economische crisis als opmaat voor de volgende verkiezingen. De beleidsmatige context daarvan wordt duidelijk uit een recente brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 9 november 2009 over het verminderen van bestuurlijke drukte, waarin ook een blik op de toekomst wordt gegeven: 'Als we in de toekomst meer willen doen om de bestuurlijke drukte tegen te gaan, zullen we bereid moeten zijn meer fundamenteel te kijken naar de ordening van het openbaar bestuur, want binnen de huidige kaders is niet veel meer mogelijk dan het kabinet nu al doet. De tijd is er rijp voor om ons te bezinnen op de houdbaarheid van de huidige bestuurlijke organisatie van Nederland.'
11. Mooie voorbeelden daarvan bieden: J.A. de Bruijn & E.F. ten Heuvelhof, *Netwerkmanagement, strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA 1995 en G.R. Teisman, *Publiek management op de grens van orde en chaos: over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005. Ook adviesorganen hebben zich op dit vlak niet onbetuigd gelaten. Zie onder meer: RMO, *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: SWP 2008 en WRR, *De lerende overheid: een pleidooi voor een probleemgerichte politiek*, Amsterdam: AUP 2006. En om hier ook een echte klassieker te noemen: Th.A.J. Toonen, H. van den Brink, U. Rosenthal, A.R.G. Barmeijer & H.J. Hoorweg, *De pluriformiteitsgedachte in het openbaar bestuur* (Reeks bestuur in beweging), Den Haag: Staatsuitgeverij 1982.

Daarom wordt er bijvoorbeeld fijntjes op gewezen dat tegenover de bepleite daadkracht en duidelijkheid ook juist zorgvuldigheid en draagvlak van grote waarde zijn. En daarom wordt belicht dat bijvoorbeeld verkokering en versnippering behalve een bedreiging ook een kans kunnen vormen voor sommige partijen. Of dat bureaucratie niet slechts een last, maar ook een lust is voor de samenleving en het bestuur. Voor bestuurlijke drukte geldt hetzelfde: al dat vergaderen en overleggen wordt in het bestuur als een belangrijk knelpunt opgevat, maar is vanuit wetenschappelijk perspectief ook juist als een grote kwaliteit te beschouwen. Zelfs halfslachtige besluitvorming en stroperigheid laten zich zo opnieuw doordenken, namelijk niet als een teken van zwakte, maar juist van kracht – omdat het ruimte biedt aan voortschrijdend inzicht en een uitdrukking is van ‘checks and balances’ in het bestuur.

Advisering die buiten langs op een dergelijke geprofileerde wijze invulling krijgt, is goed beschouwd vooral de kunst van het kritisch recenseren geworden, met als belangrijkste boodschap: ‘Zo simpel als u het voorstelt, is het allemaal niet.’ De techniek is dan om steeds de keerzijde van bestuurlijke ambities te belichten: ‘U wilt meer flexibiliteit in de organisatie? Bedenk dan wel dat continuïteit en stabiliteit ook heel belangrijk zijn.’ ‘U wilt meer doorzettingsmacht in de besluitvorming? Dan neemt ook de kans toe dat er verkeerde beslissingen worden genomen, die niet zomaar zijn terug te draaien.’ ‘U wilt een eenduidiger beleid? Dan is er wel het risico dat er verscheidenheid verloren gaat.’

Dat alles zorgt uiteraard voor een zeker ongemak in de verhouding tussen bestuur en wetenschap, zeker wanneer kritische bespiegelingen in de meest krachtige vorm ook nog eens gekoppeld raken aan een fraai geformuleerde ‘milde’ ironie.<sup>12</sup>

Nu is er op zich natuurlijk niets mis met een zeker ongemak. Het is goed dat jubeljargon wordt ontmaskerd en dat de dilemma’s die schuilgaan achter bestuurlijke ambities, steeds scherp in beeld worden gebracht. Het is een geruststellende gedachte dat een dwingende dominantie van het bestuurlijk simplisme op voortdurende tegenspraak kan rekenen van wetenschappers en deskundigen in de onafhankelijke advisering buiten langs. Er is hier evenwel ook sprake van een maar ...

Want wat wordt gepresenteerd als een evenwichtiger kijk op de bestuurlijke werkelijkheid en een uitnodiging tot passend realiteitsbesef, laat zich in de

---

12. Hier past uiteraard een verwijzing naar de prachtige en vooral prikkelende monografieën van mijn collega-decaan en -bestuurder bij de NSOB: P.H.A. Frissen, *Gevaar verplicht*, Amsterdam: Van Gennep 2009 en P.H.A. Frissen, *De staat van verschil*, Amsterdam: Van Gennep 2007.

praktijk ook heel anders verstaan. Het telkens maar weer benadrukken van het complexe, weerbarstige, taaie en hardnekkige karakter van beleidsvraagstukken en de onmogelijke, ondankbare en zelfs onzalige aard van beleidsambities laat zich ook uitleggen als *taal geven aan de teleurstelling*. En dat het zo wordt verstaan, is wat mij betreft op zich niet verwonderlijk als de bijdrage van de wetenschap in de kern steeds nadrukkelijker gaat bestaan uit het zichtbaar maken van het droevige lot dat veel beleid schijnbaar onvermijdelijk beschoren is, via het alsmaar zichtbaar maken van de tragiek van de goede bedoelingen, het ontmaskeren van overtrokken beleidsambities of het relativeren van sturingswaan.

Zie in dat verband de onlangs verschenen studie van Engbersen, met als titel 'Fatale remedies', waarin een pleidooi wordt gehouden voor een sceptische beleidsanalyse die vooral aandacht vraagt voor de bijwerkingen van beleid omdat overheidsinterventies altijd perverse, onbedoelde en ongewenste effecten oproepen, zoals maatschappelijke ontwrichting, misbruik of oneigenlijk gebruik van voorzieningen, doelverschuiving, zelfbevestigende classificaties, provocatie van opstandig gedrag, overmatige betrokkenheid door de overheid en overtrokken beloftes en misleidende geruststellingen op basis van symbolisch beleid. Dat er als gevolg van beleid en overheidsinterventies onbedoeld en onvoorzien ook juist extra opbrengsten kunnen zijn die zich juist in positieve zin laten duiden, blijft (ook) hier helaas buiten beschouwing.<sup>13</sup>

En zie ook de recente oratie van Trommel, die het bestuur in niet mis te verstane woorden beticht van ernstig verslavingsgedrag, tot uitdrukking komend in kwalen als gulzigheid, onmatigheid, opdringerigheid en bemoeizucht. Argwaan over de ambities van bestuur wordt hier direct verbonden met vermeend pathologisch gedrag: ongeduld, hijgerigheid, een wanhopig verlangen naar maakbaarheid. Ingewikkeld aan deze op zich interessante beschouwing is dat er kritisch wordt gereflecteerd op de huidige praktijk van bestuur, zonder dat

---

13. Zie: G. Engbersen, *Fatale remedies. Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009. Internationale publicaties in dezelfde lijn zijn onder meer: R. Boudon, *Unanticipated consequences of social action*, Londen: Macmillan Press 1982 en S. Sieber, *Fatal remedies. The ironies of social intervention*, New York: Plenum 1981. Ook bestuurskundigen hebben op dit vlak door de tijd veel bijgedragen aan het inzicht in bestuurlijke processen. Zie: J. Pressman & A. Wildavsky, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press 1973. En bijvoorbeeld ook de uiteenzetting over beleidsaccumulatie en de grenzen aan bestuur in onder meer: R.J. in 't Veld, *De vlucht naar Isfahan*, Den Haag: VUGA 1984 en R.J. in 't Veld, *De verguisde staat*, Den Haag: VUGA 1989. Een beschouwing over het feit dat onvoorzien effecten ook wel eens juist in positieve zin kunnen uitwerken, is te vinden in: M.J.W. van Twist & W.J. Verheul, *Bijvangsten van beleid: over ongezochte opbrengsten van de wijkenaanpak*, Den Haag: Uitgeverij LEMMA 2009.

op enig moment helder wordt wat nu eigenlijk een geëigend alternatief daarvoor zou kunnen of moeten zijn.<sup>14</sup>

Illustratief is ook de onlangs verschenen bundel over beleidsfiasco's in ons land, geredigeerd door De Vries en Bordewijk, waarin meteen al de toon wordt gezet in de openingszin: 'Er gaat veel mis in het Nederlandse openbaar bestuur.' In de bundel wordt vervolgens een groot aantal casussen opgevoerd dat dit statement onderbouwt door bij de duiding ervan de volgende concepten richtinggevend te laten zijn: beleidsfiasco, consensusdrang, confirmatiebasis, groepsdenken, beleidsparadigma's, tunnelvisie, bestuurlijke verstrikking en technopol (dat laatste als duiding van een kleine groep technocraten die zich gelegitimeerd acht beleidskeuzes te maken). Pas in de slotbeschouwing van het boek, bij de formulering van vragen voor vervolgonderzoek, is er aandacht voor de positieve kanten die óók verbonden zijn aan consensusvorming. En als het gaat om de vraag wat een bestuurder of beleidsmaker nu kan met dergelijke analyses van hardnekkig bestuurlijk falen, resteert eigenlijk niet veel meer dan de constatering dat een betere bewustwording van risico's die samengaan met consensusdrang, op zich al een hele stap is. Dat is uiteindelijk toch een wat teleurstellende opbrengst, daar het hier gaat om een verschijnsel waarvan het bestuurlijk belang op zich al veel langer onderkend wordt, wat blijkbaar evenwel niet genoeg is geweest voor het vermijden daarvan.<sup>15</sup>

Een zeker ongemak kan absoluut productief zijn in de onderlinge verhouding tussen wetenschap en bestuur. Maar de vraag is hoe dat te beoordelen valt als we het beschouwen in termen van advisering.<sup>16</sup>

---

14. Zie: W. Trommel, *Gulzig bestuur*, Den Haag: Uitgeverij LEMMA 2009.

15. J. de Vries & P. Bordewijk (red.), *Rijdende treinen en gepasseerde stations: over Sebreñica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*, Amsterdam: Van Gennep 2009. Voor eerdere beschouwingen over groepsdrang met ook gerichte adviezen voor bestuurders en beleidsmakers, zie onder meer: J.L. Janis, *Groupthink, Psychological studies of policy decisions and fiasco's*, Boston: Houghton Mifflin 1982, maar ook: M. Bovens & P. 't Hart, *Understanding policy fiascoes*, New Brunswick: Transaction Publishers 1996.

16. Let op: de overgang tussen analyseren en adviseren is hier veel minder groot dan die op het eerste gezicht wellicht lijkt. Een onderzoeker kan er weliswaar voor kiezen een afstandelijke houding in te nemen en de pretentie hebben het openbaar bestuur slechts een spiegel voor te houden. Maar over de uitwerking die daar vervolgens van uitgaat, is hiermee nog niet veel gezegd. Die kan veel verder gaan dan alleen het aandragen van kennis en inzicht, in een bestuurlijke praktijk die daar verder mee moet, die daar last van heeft of daar juist mee geholpen is. Alleen al de manier waarop de vragen die ten grondslag liggen aan onderzoek zijn geformuleerd en de concepten waarmee praktijken worden geanalyseerd, kunnen groot verschil maken voor wat er met de bevindingen en conclusies te doen valt. Dat het onmogelijk is om bestuurskunde te beoefenen als buitenstaander van het openbaar bestuur, impliceert dat bestuurskundigen verantwoordelijk zijn voor wat zij, bedoeld of onbedoeld, veroorzaken – en daarop dus ook moeten kunnen worden aangesproken, zo zeg ik Ringeling hier na. Juist daarom dient er veel aandacht en zorg te zijn voor de wijze waarop bestuurskundigen zich in het bestuur bewegen.

Ik kom daar nog op terug. Maar niet voordat ik heb laten zien hoe zich naar mijn idee ondertussen die andere praktijk van advisering ontwikkelt, namelijk de advisering die juist intern en dus achter de schermen invulling krijgt. Mij valt namelijk op dat, mede in reactie op de kritiek van buitenaf, die vaak alle ruimte krijgt in een agressieve mediaomgeving, 'bijdragen aan de beeldvorming', of anders gezegd: 'helpen in de decorbouw', in de voorbije periode een steeds belangrijker onderdeel van de ambtelijke en politieke advisering van binnenuit is geworden. En dat roept weer heel ander ongemak op.

Houdbaarheid van bestuur en beleid in de media is een steeds belangrijker factor geworden. Beleid moet standhouden in de krant en op televisie en tegenover alle kritiek in een paar zinnen zijn uit te leggen in een talkshow of actualiteitenprogramma.<sup>17</sup> Vroeger kon na kritische berichtgeving in media wellicht nog worden volstaan met een defensieve reactie van het type: 'Geen commentaar' of 'Wij herkennen ons niet in het door u geschetste beeld'. Maar daar is in de nieuwe context van advisering steeds minder ruimte voor. Dat verklaart ook waarom adviseurs binnen de overheid zich nu steeds meer de stijlmiddelen van de journalistiek eigen maken: naast de beleidsnota worden tegenwoordig ook meteen filmbeelden voor het achtuurjournaal meegeleverd, in een poging het beleidsverhaal voor zich te laten spreken.

Het is geen toeval dat er steeds meer journalisten zijn aangetreden binnen de overheid, als adviseur in de sfeer van communicatie, en dat veel voormalige 'verslaggevers' nu als 'woordvoerders' en 'voorlichters' aan het werk zijn.<sup>18</sup>

---

17. Zie onder meer het (aankomend) themanummer 'Mediageniek bestuur' in *Bestuurskunde* 2010-1. Maar daarnaast ook: M. Elchardus, *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo 2002, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, de media en politiek* (Advies 26), Den Haag: Sdu Uitgevers 2003 en P.H. Donner, *Pers en media moeten eigen verantwoordelijkheid onder ogen zien* (lezing voor de Nederlandse Vereniging van Journalisten), Amsterdam, 5 mei 2004. Verder van belang voor dit thema: E. Louw, *The media and the political process*, Londen: Sage 2005, K. Lundby, *Mediatization: Concept, changes, consequences*, New York: Peter Lang 2009 en C. Hallin & P. Mancini, *Comparing media systems. Three models of media and politics*, Cambridge: Cambridge University Press 2004.

18. Voorbeelden daarvan bij de rijksoverheid zijn: Henk Brons (directeur-generaal van de RVD en eerder politiek redacteur bij *Het Vrije Volk*), Stephan Koole (directeur communicatie VWS en eerder verslaggever bij het *Algemeen Dagblad* en de AVRO), Job Frieszo (woordvoerder van de minister van Economische Zaken, maar voorheen chef en verslaggever van de Haagse redactie van het *NOS Journaal*), Bart Rijs (woordvoerder van de minister van Buitenlandse Zaken en eerder redacteur bij *HP/De Tijd* en journalist/correspondent bij *de Volkskrant*), Francesco Mancini (woordvoerder van de minister van Ontwikkelingssamenwerking en eerder journalist bij de VARA), Ruud Slotboom (woordvoerder van de minister van Financiën en oud-journalist van de NOS), Hans van de Broek (woordvoerder op OCW, voorheen journalist bij het *Algemeen Dagblad*), Maurice Piek (senior voorlichter op Defensie en ooit politiek redacteur bij de NOS), Tino Wallaart (woordvoerder voor de minister van VROM en voorheen onder meer journalist bij *Vrij Nederland* en het radioprogramma *Met het oog op morgen*), Elaine de Boer (woordvoerder op VROM en voorheen parlementair verslaggever bij *de Volkskrant*,



En evenmin is het toeval dat het aantal communicatie- en persmedewerkers in het bestuur, die natuurlijk geen spindoctors mogen heten, de afgelopen jaren sterk is toegenomen.<sup>19</sup>

Het succes van een bestuurder is gekoppeld aan de kracht van zijn verhaal: het verhaal dat hij voor de bühne vertelt, maar ook het verhaal dat door anderen over hem wordt verteld. Het afbreukrisico is groot. Stevige uitspraken en rake typeringen genereren aandacht van de pers. Maar ook blunders en vergissingen vinden in een oogwenk hun weg naar het nieuws.

Politieke, maar ook ambtelijke advisering is onder invloed daarvan steeds meer een kwestie van framing, scripting en casting geworden. Denk aan de beelden in de media van de minister van Verkeer en Waterstaat rondom de versnelde aanleg van wegen: gefilmd met een helm op en laarzen aan, tegen de achtergrond van een bouwplaats met veel zand en rondrijdende werktuigen. Hier worden successen die zijn behaald in een moeizaam en langdurig proces van onderhandeling en overleg, gevierd door ze in een ander frame te plaatsen, namelijk dat van daadkracht en doorzettingsmacht.

Dat is dus een heel andere manier van omgaan met het maatschappelijk onbehagen en het daarmee verbonden verlangen om bestuurlijke onmacht te bestrijden. Niet de ontmaskering van dat verlangen is hier immers de essentie van de advisering, net zomin als de wens om de keerzijde daarvan naar buiten te brengen. In plaats daarvan wordt gebouwd aan een façade waarachter de bestuurlijke complexiteit kan verdwijnen.

Het bestuur wordt hier misschien niet werkelijk sneller, eenvoudiger en overzichtelijker van, maar het oogt wel zo als we de minister – letterlijk – met laarzen aan in de modder zien staan. Dat is althans wat met een dergelijk decor van daadkracht wordt beoogd.

Decorbouw via framing, scripting en casting heeft niet alleen als doel de aandacht af te leiden van de praktijk achter de schermen, maar ook om de

*De Telegraaf* en het ANP), Job van der Sande (persvoorlichter bij Justitie en oud-journalist bij het *Algemeen Dagblad*), Marianne Wuite en Tijs van Son (beiden persvoorlichter bij LNV en eerder respectievelijk journalist bij VNU Dagbladen en Omroep Zeeland en Omroep Brabant), Jelle Wijkstra (persvoorlichter bij de Belastingdienst en voorheen werkzaam in de journalistiek bij BNR en de AVRO) en Marcel ten Hooven (hoofd communicatie WRR en voorheen onder meer redacteur van *Vrij Nederland* en chef van de politieke redactie van *Trouw*). Zie hierover ook: <http://cindycasticum.wordpress.com/2009/06/12/van-journalist-tot-woordvoerder-uiteindelijk-ben-je-toch-een-professional>.

19. Vergelijk: Bestandsopname directies Communicatiebeleid, 25 juni 2009 door Berenschot.

hoognodige ruimte te organiseren tussen beide.<sup>20</sup> Wat zich op het podium afspeelt, hoeft niet een afspiegeling te vormen van de achterliggende praktijken. Niet alles wat tastend en zoekend achter de schermen wordt verkend, hoeft ook meteen in het volle licht van de camera's te worden gepresenteerd. Zie maar hoe nu wordt nagedacht over ingrijpende bezuinigingen in de zorg, het onderwijs en de sociale zekerheid. Er mag dan kritiek zijn op het ontbreken van een breed maatschappelijk debat, voorlopig is het maar goed dat de verkenningen die nu in allerlei ambtelijke werkgroepen en commissies plaatsvinden, niet meteen in de volle openbaarheid hoeven te worden uitgevoerd. Dat staat al snel een zinvolle strategische advisering in de weg.

Enig ongemak is ook hier onvermijdelijk als het gaat om de advisering. Maar let wel: daarmee is het nog niet onacceptabel. Het moeizame duw- en trekwerk dat in achterkamertjes wordt verricht, kan een belangrijke functie hebben in het bestuur, evenals de schijn van daadkracht en duidelijkheid die vervolgens naar buiten toe wordt gewekt, als na afstemming met velen de opbrengsten worden gepresenteerd.

Op den duur kan zo evenwel een situatie ontstaan die door Klijn in zijn oratie is aangeduid als een steeds pijnlijker wordende spagaat, voortkomend uit het verlangen naar besluitvaardigheid en doorzettingsmacht enerzijds en een dagelijkse praktijk van overleg en onderhandeling die daarvoor steeds minder ruimte laat, anderzijds. Het risico is dat zich dan voor de bühne een politiek spel gaat voltrekken dat voor ingewijden bijna surrealistische trekjes krijgt, omdat er niet of nauwelijks verbinding is met wat zich als de 'echte' praktijk laat ervaren: die verdwijnt in de beeldvorming, lijkt te verwateren, zelfs te verdampen.<sup>21</sup>

---

20. Mooie beschouwingen over dit thema zijn onder meer te vinden in: E. Goffman, *The presentation of self in everyday life*, New York: Doubleday and Co 1959 en W.J. Witteveen, *Het theater van de politiek*, Amsterdam: Amber 1992, en bij S. Cels, *Dat hoort u mij niet zeggen. Hoe politici u de werkelijkheid voorspiegelen*, Amsterdam: Bert Bakker 2007. Let wel, zoals de RMO al laat zien in het advies over medialogica is decorbouw niet iets dat slechts is voorbehouden aan de ambtelijke en politieke adviseurs van bestuurders. Integendeel zelfs. Het is juist de voortdurende strijd op dit punt die uitlokt tot een communicatieoorlog tussen 'woordvoerders' en 'voorlichters' enerzijds en 'verslaggevers' anderzijds. Ieder probeert grip te krijgen op het verhaal (framing, scripting) om de andere partij daarin de gewenste rol te laten spelen (casting). In kritische zin over de opstelling van de overheid dienaangaande: F. Bloemendaal, *De communicatieoorlog: hoe de politiek de pers in haar greep probeert te krijgen*, Amsterdam: Ambo 2008.

21. Zie: E.H. Klijn, *It's the management stupid: over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*, Den Haag: Uitgeverij LEMMA 2008. Maar zeker ook: M. Edelman, *Political language: Words that succeed and policies that fail*, New York: Academic Press 1977 en M. Edelman, *Constructing the political spectacle*, Chicago: Chicago University Press 1988. Zie ook: W.L. Benet, *News, The politics of illusion*, New York: Pearson 2009.

Als de beide werelden te zeer uiteen gaan lopen en voor de schermen verwachtingen worden opgeroepen die achter de schermen onmogelijk zijn waar te maken, zal dat op den duur leiden tot verlies aan geloofwaardigheid. Blijkbaar gaat het allemaal alleen nog maar om de schijn hooghouden, is de ongemakkelijke indruk die dan op den duur kan ontstaan. Beloftes van bestuurders die voor de bühne worden gedaan, moeten in de ambtelijke organisatie achter de schermen wel dekking vinden.

Vanuit dat perspectief wordt naar mijn waarneming achter de schermen niet alleen gewerkt aan de professionaliteit van de ambtelijke en politieke advisering, maar ook aan de interne organisatorische vormgeving daarvan – op zoek naar arrangementen waarmee bestuurlijke onmacht te bestrijden valt, doordat zo besluitvaardiger en daadkrachtiger optreden mogelijk wordt, en waarmee het bestuurlijk beschouwd sneller, eenvoudiger en overzichtelijker werken is.

‘Permanente tijdelijkheid’ vormt daarbij naar mijn idee steeds nadrukkelijker en steeds zichtbaarder het uitgangspunt bij de interne organisatorische vormgeving. Denk in dat verband maar aan de programmaministeries op rijksniveau, zoals die voor Jeugd en Gezin (J&G) en voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI), waarmee taken en verantwoordelijkheden op tijdelijke basis via een specifiek arrangement bij een aparte minister zijn ondergebracht. Dit type departementale organisatie wordt in principe bij het aantreden van een nieuw kabinet in het leven geroepen voor hoogstens de duur van een regeerperiode om specifieke bewindspersonen van dienst te zijn bij de realisatie van een beleidsprogramma.

Via permanente tijdelijkheid is beter in te spelen op het gegeven dat maatschappelijke vraagstukken veranderlijke verschijnselen zijn, die zich doorgaans weinig gelegen laten liggen aan de scheidslijnen die in de staande ambtelijke organisatie belichaamd zijn of daardoor zelfs juist verergerd worden, als kwesties die hierbinnen niet goed passen, onvoldoende of onvoldoende samenhangend worden opgepakt. Om voorbij te komen aan de ‘institutional bias’ die bijna als vanzelfsprekend voortkomt uit gestolde routines van beleid, wordt naar andere manieren van organiseren en werken gezocht, waarin de vaste vormen die diep verankerd zijn in allerlei formele regelingen en papieren structuurschema’s, niet langer houvast bieden.

Het idee daarachter is óók dat politiek bestuurders door de huidige wijze van organiseren nog te zeer gedwongen zijn om op tijdelijke basis de leiding

te nemen van een 'apparaat' dat hen toch vooral als een passant ziet.<sup>22</sup> Daarom wordt stilletjes een andere organisatieloga geïntroduceerd, waarin de bestuurder vanaf diens aantreden wordt ondersteund door een organisatie die ook zelf een tijdelijke basis kent en die in staat is mee te bewegen met de maatschappelijke opgaven waarvoor het bestuur zich gesteld ziet.<sup>23</sup>

De kern is steeds dat de klassieke organisatiegrenzen binnen de overheidsorganisatie minder hard worden en dat de organisatie zelf langzaam vloeiender wordt. En dat stopt niet aan de randen van de rijksoverheid. De meer vloeibare vormen van organiseren waarmee nu wordt geëxperimenteerd en

- 
22. Ik verwijs hier graag naar het werk van Roel Bekker in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst (VRD) en naar zijn Leidse oratie: R. Bekker, *Liaisons dangereuses: enige beschouwingen over arbeidsverhoudingen bij de overheid, met name tussen politici en ambtenaren*, Leiden 2009. Zie in dat kader verder onder meer de bijdragen van de nieuwe voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur Jacques Wallage en de minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst aan het symposium van 4 november 2009 over meer eenheid in het regeringsbeleid. Dat symposium werd mede georganiseerd naar aanleiding van de onlangs verschenen bundel: H. Bekke, K. Breed & P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2009. Veelzeggend is ook de opiniebijdrage naar aanleiding van het symposium van oud-BZK-minister Thom de Graaf 'Goede bezuinigingstip: wees moedig en schrap alle ministeries', in: *NRC Handelsblad* 9 november 2009.
23. Daarmee komt overigens nog een ander thema in beeld dat ik hier niet uitgebreid kan behandelen, maar dat op een later moment uitwerking verdient, namelijk de ruimte die is toegedacht aan politiek-strategische advisering in het Nederlands openbaar bestuur. In de ambtelijke advisering wordt steeds meer politiek inlevingsvermogen gevraagd. Maar inmiddels zijn ook de daaraan verbonden beperkingen wel duidelijk: soms lopen de beide oriëntaties gewoon niet gelijk op. Dan staat bijvoorbeeld de politieke profileringsdrang in termen van daadkracht door een bewindspersoon op gespannen voet met de moeizame voortgang in een lastig beleidsdossier waarin het bereiken van resultaten vooral een kwestie is van draagvlak verwerven via overleggen en onderhandelen. Of dan is er strijd tussen politieke en ambtelijke afwegingen als het gaat om tempo, tijd en prioriteit. Dat laat zich in termen van ambtelijke professionaliteit nog wel duiden in termen van balanceerwerk. Maar wellicht is het de moeite waard te verkennen of er óók in ons land niet weer meer ruimte zou moeten komen voor advisering die voortkomt uit politieke trouw en een meer persoonlijke lotsverbondenheid, zeker als in het mediatheater dat de politiek geworden is, personen (of misschien beter: personages) er steeds meer toe doen. Dergelijke advisering is naar mijn idee net iets te gemakkelijk afgedaan als uitdrukking van een 'spoils-systeem' dat alleen maar disfunctioneel zou kunnen werken. Het tot op zekere hoogte onvermijdelijke gat dat er door oriëntatieverschillen tussen politici en ambtenaren bestaat, wordt in de ons omringende landen opgevolgd door politiek benoemde en tegelijk met de bestuurder weer vertrekkende strategische adviseurs. Daar wordt er niet vreemd opgekeken als een minister of minister-president op tijdelijke basis eigen adviseurs benoemt in de top van de ambtelijke organisatie (van een veel zwaarder kaliber dan onze politiek assistenten), omdat ze hem persoonlijk trouw zijn en hij verwacht dat ze helpen zijn politieke programma te realiseren en naar buiten toe te verdedigen in de media. Vergelijkend onderzoek maakt duidelijk dat er in de politieke advisering ten opzichte van de ambtelijke advisering relatief meer aandacht is voor afbreukrisico's die verbonden zijn met het imago van de bewindspersoon, en voor de congruentie van beleid met partijpolitieke standpunten, maar ook voor de implicaties die een beleidsvoorstel heeft met betrekking tot de verhoudingen in de coalitie en voor wat (al dan niet) de electorale opportuniteit is van een beleidslijn die op advies van ambtenaren wordt ingezet.

die we elders hebben aangeduid als 'het nieuwe tussen', gaan nog verder, veel verder zelfs: daarin krijgt ook vergaande publieke en private betrokkenheid van partijen die geen deel uitmaken van de vaste ambtelijke organisatie, een plek.<sup>24</sup>

Niet nieuw is dat hierover wordt nagedacht. Nieuw is wel dat het echt mogelijk wordt om de ambtelijke en politieke advisering veel meer te laten meebewegen met het veranderend decor van maatschappelijke kwesties en politieke voorkeuren. Nieuw is bovendien dat het ook nog eens daadwerkelijk gebeurt. Het klassieke departement als organisatorisch indelingsprincipe op rijksniveau verliest steeds meer aan betekenis, en mijn inschatting is dat op den duur zelfs de indeling in aparte bestuurslagen als provincies en gemeenten eraan zal moeten geloven, wanneer de politieke en ambtelijke ondersteuning in de toekomst steeds nadrukkelijker vorm zal krijgen volgens de principes van vloeibaar bestuur.

Dat gebeurt dan overigens niet doordat via één krachtige pennenstreek een hele bestuurslaag als de provincie overbodig wordt verklaard of doordat in een rijksbrede reorganisatie zomaar ineens alle departementen worden opgeheven – hoewel voorstellen die daartoe strekken in de media al snel de aandacht naar zich toe trekken. Het gebeurt doordat de grenzen tussen de ministeries steeds minder scherp organisatorisch en institutioneel verankerd zijn en langzaam aan ook de waterscheiding tussen bestuurslagen in toenemende mate ondermijnd raakt onder invloed van allerlei arrangementen die zijn aan te duiden als 'nieuw tussen': interdepartementale programmadiirecties, interbestuurlijke uitvoeringsdiensten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, bovenprovinciale vormen van samenwerking, publiek-private allianties, enzovoort.

Dat ook hierdoor een zeker ongemak wordt opgeroepen, is onvermijdelijk en hangt zonder twijfel samen met de ongrijpbaarheid van bestuur dat aan de achterkant in toenemende mate vloeibaar is.

---

24. Voor uitgebreidere uiteenzettingen hierover, zie bijvoorbeeld: M.J.W. van Twist, M. van der Steen, Ph. Karré & R. Peters, *Het nieuwe tussen*, Den Haag: NSOB 2009 en J.M. Schulz, M.A. van der Steen & M.J.W. van Twist, *De hub: een essay over de concrete invulling van vloeibaar bestuur*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 2009. Internationaal: V. Bogdanor (red.), *Joined-up government*, Oxford: Oxford University Press 2005, T. Bovaird & E. Löffler (red.), *Public management and governance*, Londen/New York: Routledge 2003 en J.S. Davies, 'The limits of joined-up government. Towards a political analysis', *Public Administration* 2009-87(1), p. 80-96.



Dat gezegd hebbende, lijkt het mij tijd om duidelijk te maken welke lijnen ik nu zie voor de invulling van mijn onderzoeksprogramma de komende tijd. Ik onderscheid er drie, die in het vervolg van dit betoog successievelijk worden uitgewerkt, namelijk:

1. de bijdrage van de wetenschap, en dan meer specifiek de bestuurskunde, aan de advisering van bestuur voor en achter de schermen, waarbij ik zelf 'betrokken nabijheid' verkies boven 'kritische distantie';
2. de ontwikkeling van repertoires voor decorbouw in een bestuurlijke praktijk, waarin een helder onderscheid tussen schijn en werkelijkheid niet volstaat, en de opgave vooral is te weten wanneer en waarom een façade standhoudt;
3. het bouwen aan een bedding voor een meer veranderlijke en vloeibare organisatie van de advisering aan het bestuur, waarbij geldt dat kennis, macht, capaciteit en identiteit geen vanzelfsprekende, vaste institutionele basis meer hebben.

Het eerste onderzoeksthema betreft de bijdrage van de wetenschap, en dan meer in het bijzonder mijn eigen vakgebied, de bestuurskunde, aan de advisering van bestuur.

De bestuurskunde is in het verleden in kritische beschouwingen wel eens neergezet als een instrument van de macht, als een handlanger van het bestuur, als de wetenschap die door het aandragen van passende analyses en adviezen vooral zou helpen om de ambities van de gevestigde orde in de politiek te realiseren. 'U vraagt, wij draaien.'<sup>25</sup>

---

25. Niet te ontkennen valt dat de bestuurskunde van aanvang af is opgevat als een tak van wetenschap die sterk verbonden is met de praktijk van bestuur en is voortgekomen uit de wens daarin verbetering aan te brengen. Zie bijvoorbeeld al de uiteenzettingen van de grondleggers van de Nederlandse bestuurskunde: G.A. van Poelje, *Algemeene inleiding tot de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1942 en H.A. Brasz, A. Kleijn & J. in 't Veld, *Inleiding tot de bestuurswetenschap*, Arnhem: VUGA-boekerij 1962. Maar herkenbaar is ook de wens om bescheidenheid te betrachten in de ambitie om vanuit de wetenschap een eigen waarheid op te leggen aan de praktijk van politiek en bestuur. Zie: I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid: ambities en ambivalenties in de bestuurskunde*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1987 en

Welnu, als de bestuurskunde ooit al als een gediensig instrument van het bestuur te beschouwen zou zijn geweest, zie ik in onze tijd toch eerder een heel ander beeld opdoemen. Als we niet oppassen, dreigt de bestuurskunde zich te ontwikkelen tot een wetenschap van de argwaan, die steeds het bestuur ontmaskeren wil, taal geeft aan de teleurstelling, overal een tragiek van de goede bedoelingen ontwaart, bij elk verlangen van bestuurders en politici het podium zoekt om de keerzijde daarvan te belichten, en er telkens weer in slaagt om kwesties die het bestuur als probleem ziet, juist tot oplossing te bestempelen. Dat is intellectueel uitdagend en past ook helemaal in de medialogica die het politieke spel domineert en waarin altijd gretig aandacht is voor mooie tegendraadse opinies die kritisch zijn over het gezag, maar is ook al snel gemakzuchtig en gevaarlijk. Gemakzuchtig als de prikkel ontbreekt om een eigen handelingsperspectief te ontwikkelen, en gevaarlijk als een cynismespiraal die voortkomt uit een toch al bestaand gevoel van maatschappelijk onbehagen en bestuurlijke onmacht, daardoor alleen maar verder wordt gevoed.

Begrijp me goed, ik ben helemaal niet tegen kritische beschouwingen vanuit de wetenschap in de richting van het bestuur. ‘Speaking truth to power’ is altijd al een belangrijke opdracht geweest voor de bestuurskunde. Maar het zou niet goed zijn als in het onderlinge samenspel al te eenzijdig daarop de nadruk komt te liggen. Natuurlijk is het mogelijk te zeggen dat de wetenschap zich niets gelegen moet laten liggen aan het ongenoegen dat door de eigen bijdrage, al dan niet terecht, wordt opgeroepen: ‘We zijn er tenslotte niet om bestuurders te behagen.’ Dat is juist. Maar we zijn er ook niet om het bestuur vanaf de zijlijn vrijblijvend van wat kanttekeningen over de keerzijde van beleid te voorzien. Of om bestuurders voor te houden dat hun ambities overtrokken of zelfs ongepast zouden zijn, zonder nadere discussie over de consequenties daarvan.<sup>26</sup>

R.J. in 't Veld, *Verandering en bestuur*, Nijmegen 1982. Willen bijdragen aan de verbetering van bestuur is nog iets heel anders dan ook meteen steeds gediensig willen zijn aan willekeurig welke ambitie van bestuurders. Voor een uitgebreidere beschouwing dienaangaande verwijs ik naar: M.J.W. van Twist, *Verbale vernieuwing: aantekening over de kunst van bestuurskunde*, Den Haag: VUGA 1994. Daarin is ook aandacht voor belangrijke criticasters van de bestuurskunde, zoals: J.A.A. van Doorn, *Rede en macht: een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*, Den Haag: VUGA 1989.

26. De bestuurskunde is wel ‘wetenschappelijk waarderelativisme’ verweten omdat zij vanuit de ambitie bij te dragen aan de verbetering van bestuur in principe ‘een instrument kan zijn voor wat dan ook’. Maar als wetenschappers zich (in steeds stelligere bewoordingen) kritisch gaan uitspreken over de waarden die zijn belichaamd in het bestuur (zoals bijvoorbeeld Trommel en Frissen doen), roept dat wel de vraag op waar wetenschap overgaat in een (eigen) politiek programma. Natuurlijk zijn er grenzen te stellen aan de waarden van bestuur die vanuit de wetenschap worden ondersteund vanuit de wens om bij te dragen aan de verbetering van bestuur. Maar precies dat behoeft dan wel nader debat en doordenking.



Te makkelijk is de indruk ontstaan dat kritische distantie ten opzichte van het bestuur vanuit de wetenschap steeds te verkiezen zou zijn boven een betrokken nabijheid. Hierachter schuilt naar mijn idee een vertekende opvatting over wat onafhankelijkheid behelst in een agressieve mediaomgeving. Iets kritisch zeggen kan dan altijd. Een constructieve bijdrage leveren is in feite veel lastiger omdat het al snel wordt opgevat als een teken van 'capture', voortkomend uit de wens om bestuurders te behagen.

Ik zou zelf wel weer een grotere nadruk willen zien op het toepassingsgerichte karakter van de bestuurskunde als bijzondere tak van wetenschap, door meer aansluiting te zoeken bij het perspectief van het bestuur en de bestuurders – uiteraard met volop aandacht voor de risico's daarvan. Want natuurlijk moet inkapseling worden voorkomen. Maar bestuurskundig bezien is het precies daarom voor mij de vraag hoe invulling is te geven aan een wetenschappelijk verantwoorde adviesrol die zich niet beperkt tot bespiegelingen over de onvermijdelijke keerzijde van bestuurlijke verlangens of tot het van buitenaf bekritisieren daarvan.

Ik zou graag methodisch onderbouwd invulling willen kunnen geven aan een adviesrol, die daarnaast ook volop ruimte laat voor van binnenuit begrijpen, op weg naar een gezamenlijk te ontwikkelen passend en bruikbaar handelingsperspectief. Dat is binnen de bestuurskunde nog steeds een verwaarloosd terrein, zoals ook Ringeling in zijn Rotterdamse afscheidsrede al heeft aangegeven.<sup>27</sup>

Een toepassingsgebied waar ik die adviesrol zelf de komende tijd wil invullen, is de decorbouw die nu achter de schermen vorm krijgt in het bestuur – en dat is meteen ook het tweede thema voor mijn onderzoeksprogramma.

---

27. Zie: A.B. Ringeling, *Tussen distantie en betrokkenheid: een bericht aan de tovenaarsleerlingen*, Delft: Eburon 2007. Dat gaat wat mij betreft dus verder dan het vrijblijvende idee: de wetenschap heeft kennis in huis en de praktijk kan daar (al dan niet) naar behoefte een beroep op doen. Vergelijk: C. Pollit, 'Advice to practitioners – What is its nature, place and value within academia', *Public Money and Management* 2006, August, p. 1-8 en A. Wildavsky, *Art and craft in policy analysis*, Londen/Basingstoke: Macmillan Press 1980. Vergelijk ook P.H.A. Frissen, *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1989. Daarin wordt, met grote passie overigens, een koele bestuurswetenschap bepleit: een bestuurswetenschap die met zekere distantie kijkt naar de praktijk en zich beperkt tot het kritisch beschrijven ervan. Toepassing vormt dan een toevallig en afgeleid product; niet een oogmerk, maar hoogstens een te problematiseren thematiek. Zelf heb ik meer affiniteit met de bescheiden bestuurskunde zoals die wordt voorgesteld in R.J. in 't Veld, *De verguisde staat*, Den Haag: VUGA 1989. Namelijk, een bestuurskunde waarin advisering niet in hoogmoed maar in dialoog vorm krijgt. 'Lerend theoretiseren en vol voorbehoud concretiseren zou de grondhouding van de bestuurskundige moeten zijn. Daarbij stelt hij zijn weifeling, contemplatie en voorbehoud niet boven het handelingsperspectief van de bestuurder, maar daarnaast.'

Om de kern daarvan te verduidelijken wil ik u uitnodigen om nog even terug te denken aan het moment dat onze premier even niet in vorm was. Belangrijk om vast te stellen is dat toen niet het zichtbaar worden van wat zich achter de façade afspeelde hier tot een gevoel van verlegenheid leidde. Dat was immers wel min of meer bekend. Het punt was nu juist dat de façade zelf zich ineens liet voelen door het omvallen ervan.

Wat dat betreft is het net als op toneel. Iedereen weet dat het decor 'nep' is. Daar heeft niemand last van, tot het moment waarop er een decorstuk in elkaar stort en de toeschouwer ineens de leegte of de machinaties daarachter kan aanschouwen. Dan voelt het alsof het verhaal niet langer klopt, alsof het niet 'echt' meer is wat er gebeurt. En dat terwijl al vanaf het begin af aan sprake was van een stuk dat op toneel gespeeld zou worden. Decorstukken zijn niet erg. Ze mogen alleen niet omvallen.

Façades zijn in dat opzicht fascinerende fenomenen. We kunnen ze in verband brengen met het oproepen van illusies die maar beter snel ontmaskerd kunnen worden. Maar dat zou dan wel een miskenning zijn van hun belang en betekenis. Want ook al zijn ze een herkenbare vorm van zelfbedrog, toch hechten we eraan om het toneelspel begrijpelijk te houden en herkenbaar te maken. Dat geldt ook voor bestuur en politiek. De façade voorkomt hier dat politiek en bestuur oplossen in de werkelijkheid zelf. Een functie waarvan het belang niet te onderschatten valt!

Te makkelijk is er naar mijn idee van uitgegaan dat de wetenschap vooral als opdracht heeft om het bestuur te ontmaskeren en te ontmythologiseren, om bloot te leggen wat zich achter de schermen nu werkelijk afspeelt. Bestuurskundig bezien is het volgens mij tenminste óók de vraag onder welke voorwaarden mensen bereid zijn om het decor juist in stand te laten, de 'ontmaskering' te willen uitstellen en 'aanvaardbare schijn' als 'voorlopig echt' te aanvaarden.<sup>28</sup>

---

28. Een interessant voorbeeld biedt hier naar mijn idee de geitenruiming in verband met de Q-koorts. Om te voorkomen dat er opnieuw maatschappelijke onrust zou ontstaan, zoals eerder bij de varkenspest gebeurde, is ervoor gekozen om dit keer de vernietiging van 40.000 geiten zo veel mogelijk te laten plaatsvinden in de stal, zonder aanwezigheid van de pers, en om de afvoer te organiseren in afgedekte wagens, waardoor er dit keer op het journaal en in andere media in ieder geval geen afschuwelijke beelden te zien zouden zijn van dode dieren die bungelen in de grijpers van transportwagens. Is dat nu een voorbeeld van bestuur dat beter is geadviseerd over de communicatieve aspecten van beleid, of van bestuur dat burgers alleen maar slim het zicht op de werkelijkheid ontnemt? Interessant is in dat licht overigens ook de oproep van de Partij voor de Dieren onder hun aanhang om dan maar zelf beelden te verzamelen, teneinde zo toch opnieuw een fundamentele discussie te laten ontstaan over het bredere vraagstuk van de intensieve veehouderij.

Ik wil zelf de komende tijd via onderzoek en advisering werken aan de ontwikkeling van een bestuurskundig handelingsrepertoire dat voorbijgaat aan de eenvoudige dichotomie van schijn en werkelijkheid, van echt en nep, van waar en onwaar, en dat meer recht doet aan het symbolische karakter van de bestuurlijke praktijk, dat een plek geeft aan de functionaliteit van ficties die altijd (ook) in grote woorden als gezag, legitimiteit en verantwoordelijkheid besloten ligt.

Ik denk daarbij overigens niet in eerste instantie aan ‘imagebuilding’ of ‘reputatiemanagement’. Het gaat mij er niet primair om hoe bestuurders graag aan ons willen verschijnen: als de grote leider, de bekwame bewindspersoon of de gedreven politicus. Mij interesseren eerder de decors waartegen dat gebeurt. Dat zijn immers constructies die nooit helemaal passen, die uiteindelijk altijd hiaten, oneffenheden en lacunes vertonen. Bovendien werken de decors die het bestuur zelf graag oproept, niet goed in onze dramademocratie.

Als een gevangene ontsnapt, is dat nieuws, dan heeft de minister wat uit te leggen. Maar hoe is nu een decor te organiseren waartegen juist het uitblijven van dergelijke gebeurtenissen te vieren valt? Hoe zijn via decorbouw ‘het normale’ en de beleidsroutine met gezag in beeld te brengen? Dat is ingewikkeld, zeker wanneer de framing in handen ligt van andere partijen en bestuurders die voortdurend voor de afweging staan of ze willen meewerken aan een rol in een script dat ze niet zelf schrijven en waarin ze soms zichzelf niet meer herkennen.<sup>29</sup>

Dat lijken mij belangrijke kwesties in een bestuurlijke praktijk waarin façades, mede onder invloed van de oude media én de nieuwe media (*Geen Stijl*), steeds makkelijker vallen en gevoelens van onmacht en onbehagen elkaar aanjagen in een spiraal van cynisme.

Mijn derde thema voor bestuurskundig onderzoek betreft het bouwen aan een betere bedding voor de advisering aan het bestuur. Anders dan bij de

---

29. Zie in dat kader de framing, scripting en casting die doorgaans gekozen wordt in reportages waarin kritisch over het optreden van de overheid wordt bericht, bijvoorbeeld in *Netwerk* of *NOVA* of de nieuwe programmareeks van de Ombudsman. Slachtoffers van beleid krijgen daarin over het algemeen eerst het woord, nadat in een korte introductie de toon vaak al is gezet. Vervolgens komt een deskundige of politicus in beeld die nog eens de ernst van de situatie benadrukt. En dan mag een ambtenaar of bestuurder komen uitleggen hoe het nu zover heeft kunnen komen en wat eraan gedaan gaat worden. Daarbij moet veel ongezegd blijven, ofwel omdat het niet goed past in het script (‘er gaat ook veel goed’, ‘we hadden het bijna opgelost’), ofwel omdat het niet in een paar zinnen is uit te leggen (ingewikkelde wetgeving, vervelende interne organisatiekwesties), ofwel omdat de burger ook tegen zichzelf beschermd moet worden (belastende informatie, aanverwante kwesties).

decorbouw, die zich vooral richt op de beeldvorming naar buiten toe, gaat het hier vooral om de interne organisatie van de advisering achter de schermen.

Om die meer souplesse te geven krijgen de organisatorische randvoorwaarden overal binnen de overheid een overzichtelijker en eenvoudiger invulling. Het gaat daarbij in eerste instantie om hele praktische zaken, zoals het terugbrengen van het aantal functieomschrijvingen, het uniformeren van toegangspassen, het standaardiseren van de computerondersteuning en het delen van huisvesting. Dergelijke ingrepen ogen naar buiten toe weinig spannend en spectaculair. Ze hebben ook nauwelijks nieuwswaarde en roepen hoogstens even wat mediabelangstelling op als de minister van Defensie ineens begint te protesteren dat hij zijn eigen gebouw niet uit wil om te gaan samenwonen met de collega Buitenlandse Zaken.<sup>30</sup>

Maar precies door dit gebrek aan mogelijkheden om spektakel te maken voor de bühne is naar mijn idee ondertussen wel een bedding ontstaan die het mogelijk maakt om de politieke en ambtelijke advisering anders te organiseren, namelijk veel minder gebonden aan de grenzen die normaliter worden gevormd door de staande organisatie.

Dat kan ik heel concreet voor u maken. In de toekomst zal het naar mijn inschatting steeds minder vaak zo zijn dat een bewindspersoon als vanzelfsprekend de leiding moet nemen van een bestaande organisatie, zeg het ministerie van LNV, die beschikt over een eigen gebouw, een eigen logo, eigen ambtenaren, eigen stafmedewerkers, een eigen infrastructuur en een diep ingesleten eigen identiteit. Niet langer zal er overwegend sprake zijn van 'beleidsadviseurs in vaste dienst' met een eigen kamer op een afdeling van een ministerie die al jaren een dossier beheren. In plaats daarvan komen veel flexibeler vormen van ondersteuning, waarin de grens tussen binnen en buiten veel vloeiender overgangen kent en de politiek strategische dimensie van advisering veel zwaarder wordt belegd dan nu het geval is.

Zonder risico of kans op onbehagen zijn deze ontwikkelingen in de advisering van binnenuit natuurlijk niet. Zo zijn er arrangementen nodig om te voorkomen

---

30. Hiermee is overigens een belangrijke ontwikkeling in de veranderstrategie voor de organisatieontwikkeling van de overheid geïmpliceerd. Die verandering verloopt inmiddels niet langer frontaal, via de spierballental van de departementale herindeling en de grootschalige reorganisatie (die uiteindelijk vooral weerstand oproept en bestaande identiteiten alleen maar versterkt), maar via de band: door het makkelijker maken van samenwerking, door het wegnemen van belemmeringen die gelegen zijn in de bedrijfsvoering, door het organiseren van (fysieke) nabijheid. Precies die toch wat technisch ogende en op het eerste gezicht politiek weinig geprofileerde invulling vormt naar mijn idee de belangrijkste reden voor het succes van deze veranderstrategie.

dat er geheugenverlies optreedt in een context waarin alles stroomt, en moet er aandacht zijn voor voldoende vasthoudendheid bij verschuivende voorkeuren. Ook is het nodig om hier opnieuw over de vormgeving van politiek-ambtelijke verhoudingen na te denken. Want dat een bestuurder binnenskamers stevige ambtelijke tegenspraak blijft ontmoeten, is natuurlijk onverminderd belangrijk.

Het idee van vloeibaar bestuur roept in dat licht allerlei indringende vragen op. De ambtelijke structuur weerspiegelt vanouds divergerende waarden en uiteenlopende belangen. Delicate machtsverhoudingen zijn vertaald in institutionele posities die elkaar onderling in evenwicht houden. Vandaar dat er een apart ministerie is voor Sociale Zaken en voor Economische Zaken en dat de ambtenaren die adviseren over hoger onderwijs in een andere directie werkzaam zijn dan de ambtenaren die gaan over primair onderwijs. Maar wat als ambtelijke macht geen vaste basis meer kent in gestolde structuren? Wat als de capaciteitsinzet steeds meer ontkoppeld raakt van de vaste formatie? Wat als identiteiten niet meer te ontlenen zijn aan posities die een vast organisatorisch vertrekpunt kennen? Welke stromen gaan dan ontstaan? Welke bedding is nodig om dat goed te laten verlopen?

Allemaal vragen die ruimte scheppen voor kritische recensies op afstand, maar ook voor een bestuurskundige reflectie waarmee deze kwesties veel meer van binnenuit zijn te benaderen. Zoals u begrijpt, zal dat laatste vooral mijn eigen insteek zijn.<sup>31</sup>

---

31. In dat kader wil ik in ieder geval bijdragen aan het ontwikkelen van ontwerpprincipes voor vloeibaar bestuur, zoals: (1) *ontkoppeling op weg naar variabele verbondenheid*: de ont koppeling van klassieke en op het oog vanzelfsprekende verbindingen, zoals die tussen minister en ministerie, organisatie en gebouw, werkveld en ambtenaar, bedrijfsvoering en beleid, (2) *uniformering en harmonisering als voorwaarde voor variëteit en verscheidenheid*: het creëren van beddingen voor vloeibaar bestuur door het gelijktrekken van randvoorwaardelijke kwesties, zoals toegangspasjes, e-mailadressen, werkplekvoorzieningen en dergelijke, (3) *sturen op tijdelijkheid als de nieuwe permanentie*: het stromen van mensen, middelen en informatie naar plekken die op zeker moment vanwege politieke prioriteiten of maatschappelijke vraagstukken aandacht en inzet vragen, (4) *onvolkomen organiseren*: bestuurlijke arrangementen zijn nooit af in een context waarin tegenstrijdige eisen tezelfdertijd aan de orde zijn, zoals doortastendheid en slagvaardigheid enerzijds, maar ook zorgvuldigheid en weloverwogenheid anderzijds, of aanpasbaarheid en beweeglijkheid aan de ene kant en vasthoudendheid en volhardendheid aan de andere kant, en (5) *ruimte maken tussen wat zich voor en achter de schermen afspeelt*: zeker stellen van 'rommelruimte' in de schaduw van beleid om kwesties op te lossen die vanaf de tekentafel niet goed zijn te overzien en die spelen in de rafelranden van de publieke en politieke aandacht.

In samenspraak met de praktijk wil ik de komende tijd op zoek naar een nieuwe organisatietaal voor het bestuur; naar woorden en begrippen waarmee ontwikkelingen binnen de overheid niet alleen te beschrijven en te begrijpen zijn, maar zich ook laten beïnvloeden – gegeven de scheppende kracht van taal. Te denken valt daarbij aan stromen en beddingen of andere begrippen die passen bij een generatief beeld van vloeibaar bestuur. Ik handel hiermee helemaal in lijn met het idee van verbale vernieuwing, dat ik bijna vijftien jaar geleden al mocht verdedigen tijdens mijn promotie bij collega In 't Veld aan deze universiteit. En dat vind ik zelf eigenlijk wel een mooie gedachte ...

Dames en heren, ik wil deze inaugurele rede graag eindigen met enkele woorden van dank. Ik begon mijn oratie met de vaststelling dat de aandacht die uitgaat naar de geprofileerde enkeling, vaak verhult dat er zoveel anderen zijn die zich op dat moment als belangrijke adviseurs in de coulissen bewegen. Het zou niet gepast zijn om nu ineens, ter illustratie daarvan, mijn eigen decor te laten vallen. Maar laat ik u wel onthullen dat er velen onder u zijn zonder wie dit verhaal niet verteld had kunnen worden. En om u toch een kleine blik achter de schermen te gunnen kan ik melden dat kritische reflecties van met name Martijn van der Steen, Jaap van der Spek, Rik Peeters, Martin Schulz, Michiel Kort en Hans Vermaak mij zeer hebben geholpen bij het helder verwoorden van mijn ideeën.

Maar ook los daarvan wil ik graag dank zeggen aan alle mensen die in de loop der jaren hebben bijgedragen aan mijn reflecties, via de mooie opleidingen die ik bij de NSOB en bij SIOO heb mogen verzorgen, en via de prachtige adviesopdrachten die ik samen met collega's van Berenschot heb uitgevoerd. Deze oratie is wat mij betreft bedoeld als meer dan alleen een theoretische beschouwing over advisering in het openbaar bestuur. Het vormt óók een reflectie op een bestuurskundige beroepspraktijk, waarin wetenschapsbeoefening steeds inherent verbonden is met de kwesties die leven in de praktijk van het bestuur, zowel voor als achter de schermen.

Het College van Bestuur en de decaan van de Faculteit Sociale Wetenschappen zeg ik dank voor het vertrouwen dat in mij is gesteld. Ik zie het als een groot voorrecht om vanuit de Erasmus Universiteit in Rotterdam te mogen bijdragen aan het bestuurskundig onderwijs en onderzoek.

En dan wil ik nog een aantal mensen specifiek noemen.

Hooggeleerde Van Paridon, beste Kees,  
Via jou wil ik de collega's bij bestuurskunde hartelijk danken voor de collegialiteit die ik in de afgelopen periode heb mogen ervaren. Mijn aanstelling in Rotterdam voelt precies daardoor toch ook een beetje als thuishomen.

Hooggeleerde Ringeling, beste Arthur,

Het moet een genoegen voor je zijn te weten dat er met mijn aanstelling in Rotterdam nu maar liefst twee hoogleraren zijn die menen dat ze in jouw voetsporen treden.

Hooggeleerde Kickert, beste Walter,

Onderwijs ontwikkelen voor onze studenten binnen de Master Public Management is het afgelopen jaar een avontuur gebleken dat mij prima is bevallen, en dat komt zeker ook omdat ik hierin samen met jou kon optrekken.

Hooggeleerden Ten Heuvelhof, Klijn en Teisman, beste Ernst, Erik-Hans en Geert,

In mijn afweging om de overstap naar Rotterdam te maken heeft de kans om nog intensiever met jullie samen te werken een belangrijke rol gespeeld. Ik hoop daar de komende tijd volop invulling aan te geven. Plannen genoeg. Nu nog de tijd vinden om ze uit te voeren.

Hooggeleerde Frissen, beste Paul,

Dat wij in zoveel opzichten volstrekt verschillend zijn en inhoudelijk vaak diametraal tegengestelde opvattingen hebben, is iets wat alleen maar bijdraagt aan het grote genoegen dat ik beleef aan de samenwerking met jou. Ik zie het werkelijk als een bijzonder voorrecht om samen met jou en Hera Tseng het bestuur te mogen vormen van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag.

Hooggeleerde In 't Veld, beste Roel,

Ik vraag me wel eens af wat er toch van mij zou zijn geworden als ik twintig jaar terug aan deze universiteit niet jouw student-assistent zou zijn geworden. Ook nu, na al die jaren, moet ik vaststellen dat er niemand zo bepalend is geweest voor mijn professionele ontwikkeling als jij. Daar ben ik je nog steeds dankbaar voor.

Mijn slotwoord is voor Carla, maar vooral ook voor Anouk, Wessel en Twan. De vorige keer dat ik jullie moeder wat onwennig in deze toga mocht toespreken, was in Nijmegen, toen ik daar een leerstoel op het terrein van publiek-private samenwerking aanvaardde. Het aanhoren van mijn oratie bleef jullie toen bespaard, omdat er een kinderjuf was meegekomen die voor beter vermaak kon zorgen. Dit keer zijn jullie alle drie zo groot dat je de inauguratie gewoon in de zaal hebt kunnen bijwonen. Dat vervult mij met trots en met grote dankbaarheid. Maar ik besef ook heel goed dat het voor jullie niet makkelijk is om zo lang stilzwijgend naar mij te moeten luisteren. Gelukkig kan ik melden dat nu het moment is aangebroken waarop jullie weer gewoon, als altijd, het hoogste woord mogen voeren.

Ik heb gezegd.



## OVER DE AUTEUR

Prof. dr. M.J.W. van Twist is sinds 1 januari 2009 hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder beleids- en bestuursadvisering in publiek-private context aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Verder is hij decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), een instituut voor postacademisch onderwijs en onderzoek voor de publieke sector waarin de universiteiten van Rotterdam, Leiden, Utrecht, Tilburg en Amsterdam participeren. Hij is daarnaast ook directeur business development bij Berenschot Procesmanagement, een dochteronderneming van de Berenschot Groep die zich specifiek richt op het ontwerp en management van complexe besluitvormingsprocessen. Een belangrijke nevenfunctie is het buitengewoon lidmaatschap van het College van de Algemene Rekenkamer.

Voorheen was hij onder meer buitengewoon hoogleraar publiek-private samenwerking aan de Faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen en directeur van een Delfts interfacultair onderzoekscentrum op het terrein van de infrastructuurgebonden sectoren, een functie die hij combineerde met een positie als universitair hoofddocent aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit in Delft. Hij was daarnaast in het verleden voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde, redactielid van diverse wetenschappelijke tijdschriften en columnist bij onder meer de *Staatscourant* en *Cobouw*.

Ervaring met advisering in het openbaar bestuur deed hij onder meer op als lid van de Raad voor het Landelijk Gebied en de Raad van Advies van de Algemene Bestuursdienst, maar ook via deelname in diverse commissies, waaronder de commissie-Hermans (besluitvorming stemmachines), de commissie-Noordzij (verkenning transportbelemmering), de commissie-Kneppers (open bestel hoger onderwijs), de commissie-Derksen (evaluatie Schipholbeleid), de commissie-Alders (provinciaal milieubeleid), de commissie-Wallage (toekomst overheidscommunicatie) en de commissie-Wiegel (reorganisatie rijksdienst).

E-mail: [vantwist@fsw.eur.nl](mailto:vantwist@fsw.eur.nl)

