De Derde Weg en de staat

Reinventing Politics

ED VAN THIJN

Nog altijd identificeert de sociaal-democratie het openbaar bestuur teveel met de overheids-bureaucratie en te weinig met het publieke domein. Volgens Ed van Thijn moet de inzet van een op de Derde Weg geïnspireerde sociaal-democratische politiek juist niet de verdediging van de staat maar een drastische hervorming daarvan als uitgangspunt kiezen.
Deze hervorming kan alleen slagen als men zich openstelt voor de opkomst van de 'civil society' en de betekenis daarvan onderkent als kweekvijver voor nieuwe vormen van politiek leiderschap.

'De Derde Weg' van Anthony Giddens, de theoreticus van de gelijknamige beweging, had als ondertitel 'De vernieuwing van de sociaal-democratie'.[1] In de heftige, zowel politieke als academische, discussie die nadien is losgebrand is menigmaal de vraag opgeworpen of het één met het ander te verenigen is. Is de Derde Weg niet een afscheid van de sociaal-democratie? Is het niet een capitulatie voor het (sociaal-)liberalisme? *Chapeau* voor het liberale marktdenken en een déconfiture van de, op de solidariteitsgedachte gebaseerde, verzorgingsstaat?

Was het ook niet juist de bedoeling om een osmose tot stand te brengen van de verschillende hoofdstromingen? Een nieuwe ideologie van het midden die de aloude links-rechts tegenstelling zou overstijgen en de inspiratiebron zou zijn voor een 'politiek zonder vijanden?'

Is de Derde Weg trouwens wel een ideologie, zo vroeg men zich ook af.[2] Of is het een typische poging om van de electorale nood een deugd te maken? Is het, *after all*, niet vooral een geniaal spindoctors product dat het mogelijk heeft gemaakt om *New Labour* van Blair en de op het *Neue Mitte* gerichte SPD van Schröder na een jarenlange oppositie weer aan de macht te brengen? Als de Derde Weg van Blair al een nieuwe ideologie is dan is het er één van 'de grote leegte', zo betoogt de, in de voornamelijk Angelsaksische literatuur vrijwel onopgemerkt gebleven, Franse politicoloog John Crowley in een doorwrocht boek *Sans Épines, la Rose*.[3] Het is, zo schrijft hij, een politiek van de 'Grote Optelsom', van elk wat wils, waarin de consistentie ontbreekt. Het is Thatcherisme met een menselijk gezicht, afgestemd op de preferenties van de middenklasse. Een politiek zonder vijanden is echter, aldus Crowley, een absurditeit tenzij de sociaal-democratie het gelijkheidsideaal opgeeft, maar dan heeft de sociaal-democratie haar bestaansgrond verloren.

Het is trouwens opmerkelijk hoe fel afwijzend vanuit de Franse *Parti Socialiste* op de Derde Weg exercities van Blair en Schröder is gereageerd, vooral nadat deze aan de vooravond van de Europese verkiezingen (juni 1999) een gezamenlijk manifest publiceerden onder de titel 'De weg voorwaarts voor Europa's sociaal-democratie'. Met name ook de term 'Derde Weg' riep agressie op. De gedachte alleen al dat men de links-rechts tegenstelling, die de Franse politiek al vanaf de Revolutie (voornamelijk retorisch) doordesemt, zou kunnen of willen overstijgen veroorzaakte veel onbegrip en *dédain*. 'Er is geen plaats voor een *entre-deux* tussen links en rechts', aldus Jospin. 'Sociaal-democratie is een waardenstelsel, een sociale beweging en een praktische politiek. Onze praktische politiek moge dan onder invloed van maatschappelijke veranderingen aanpassing behoeven, onze beginselen blijven onverminderd van kracht'.[4]

Interessant zijn de kanttekeningen die Crowley plaatst bij de (depolitiserende) 'middenkoers' die de pleitbezorgers van de Derde Weg voorstaan. Hij constateert dat er hier sprake is van een hoge mate van begripsverwarring. Bedoelt men nu dat de sociaal-democratie zich moet nestelen in het comfortabele 'centrum' van het politieke krachtenveld en met zo min mogelijk profiel zoveel mogelijk stemmen moet zien te genereren door zo min mogelijk weerstanden te wekken? Of is men van mening dat

men de traditionele oriëntatie op de arbeidersklasse moet loslaten en zich (mede of primair) moet richten op de (nieuwe) middenklasse? Beide benaderingen getuigen, aldus Crowley, van weinig inzicht in wat er echt in de zich snel veranderende samenleving aan de hand is. In een zich individualiserende samenleving is het begrip middenklasse als referentiekader al net zo achterhaald als de notie van arbeidersklasse. Mondige burgers maken autonome keuzes, ongeacht de maatschappelijke waarin categorieën waartoe zij behoren of, liever gezegd, anderen menen hen te moeten indelen. Er bestaat niet zoiets als een bloedeloze eenheidsworst van gelijkgezinde burgers in het centrum van het politieke krachtenveld. Partijen ontkomen er niet aan om zich op een eigentijdse wijze herkenbaar te profileren. De Derde Weg preludeert op het einde van de politiek. Dat kan voor sociaal-democraten, niet de bedoeling zijn.

Radicale staatshervorming

In een recent verschenen vervolgboek, *The Third Way and its Critics*[5], gaat Anthony Giddens, zonder Crowley met name te noemen (in de uitvoerige literatuurlijst komen geen Franse publicaties voor...) omstandig op dit soort van verwijten in. Zonder zijn uitgangspunten los te laten (De Derde Weg is een sociaal-democratisch antwoord op de radicale verschuivingen in de samenleving: individualisering, globalisering, de opkomst van een *civil society*, de veranderende rol van de staat, enz.) verandert hij bijna ongemerkt zijn begrippenapparaat. De Derde Weg wordt niet langer gepresenteerd als een nieuwe, de links-rechts tegenstelling overstijgende, ideologie. Nu signaleert Giddens dat de links-rechts tegenstelling aan scherpte heeft ingeboet, dat de grenslijnen zich hebben verlegd, dat zij voornamelijk waardengeoriënteerd is en niet zozeer instrumenteel; andere – eigentijdse – issues komen op. Dat alles in aanmerking nemend is, zo schrijft Giddens, de Derde Weg zonder twijfel een links (of links van het midden) project. Hij hecht ook niet aan de term die hij graag inruilt voor een betere. Als één ding maar duidelijk is. Links moet áf van haar eenzijdige oriëntatie op de staat. Niet dat hij zich kritiekloos zou willen scharen in de rijen van *free-marketeers* die de rol van de staat op tal van fronten willen terugdringen. Het tegendeel is het geval. Maar links moet zich realiseren dat haar doelstellingen van vandaag onmogelijk nog exclusief via de bestaande staatsbureaucratie kunnen worden verwezenlijkt en dat het voortaan aankomt op het samenspel tussen staat, markt en *civil society*. Staatsmacht en publiek domein zijn geen synoniemen. Giddens nieuwe boek staat dan ook – meer en beter dan het eerste – voornamelijk in het teken van een radicale staatshervorming. Een uitkomst van het Derde Weg debat die geen sociaal-democraat, hoe sceptisch ook, kan negeren.

Opvallend in het debat over de Derde Weg tot nu toe is dat het functioneren van de staat daarin wel een blinde vlek lijkt. Veel beschouwingen gaan in op de nieuwe verantwoordelijkheid van burgers (*empowerment*), de cruciale rol van het onderwijs, het sociale verzekeringsstelsel in relatie tot het arbeidsmarktbeleid, de verhouding tussen economie en milieu, enz. De vraag of de staat bij machte is die noodzakelijke cultuuromslag te bewerkstelligen blijft echter onbesproken. Zelfs in beschouwingen over de toekomst van de verzorgingsstaat, de actieve welvaartsstaat, de sociale interventiestaat dan wel de investeringsstaat mist men enigerlei beschouwing over het verschijnsel staat.[6]

Dat geldt overigens niet voor de eerder genoemde geschriften van Franse zijde. De felheid van die reactie wordt juist mede ingegeven door het feit dat de Derde Wegadepten de rol van de staat ter discussie stellen. Dit nu is voor de Franse étatisten met recht tegen het zere been.

Zo benadrukt John Crowley pagina na pagina het grote belang van de staat als instrument van emancipatie. Juist in een tijd van globalisering moet het be-

1. Anthony Giddens, *The Third Way. The renewal of Social Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1998.
2. Zie o.a. Herbert Kitschelt, 'European Social Democracy between political economy and electoral competition' in: *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Jos de Beus ,'De Europese sociaal-democratie: politiek zonder vijand' in: *Socialisme & Democratie*, jaargang 57, nummer 1.
3. John Crowley, *Sans épines, la rose, Tony Blair, un modèle pour l'Europe?*, Parijs: Éditions la Découverte, 1999.
4. Zie de verschillende beschouwingen in *Les notes de la Fondation Jean-Jaurès*, volume 13, augustus 1999.
5. Anthony Giddens, *The Third Way and its critics*, Cambridge: Polity Press, 2000.
6. Zie bv. Frank Vandenbroucke, 'De actieve welvaartsstaat: een Europees perspectief, Dr. J.M. den Uyl-lezing, 13 december 1999; Kees van Kersbergen, 'De onontkoombaarheid van de 'derde weg', in: *Socialisme & Democratie*, jaargang 57, nr. 6, 2000; Ad Melkert, 'De weg van sterk naar sociaal, over de sociaal-democratie in Europa', in: *Socialisme & Democratie*, jaargang 55, nr. 10, 1998.

lang van de (natie)staat koste wat het kost verdedigd worden als integratiekader. Wie anders dan de staat kan orde scheppen in maatschappelijke conflicten. De 'civil society', hoe belangrijk ook, kan die rol niet overnemen. Cowley voegt daar dan nog wel, bij wijze van toegift, aan toe dat het hem niet zozeer gaat om de staat als institutie maar als *forme d'ordre politique*, zonder precies aan te geven wat daarmee dan precies wordt bedoeld. Terwijl het daar, naar mijn mening, net om gaat.

De opkomst van de netwerksamenleving

Eén van de grote winstpunten van het Derde Weg debat is dat men oog heeft voor en inspeelt op de radicale veranderingen die zich allerwegen voltrekken in en om het openbaar bestuur. Deze discussie, opgepakt door Giddens, is van Amerikaanse origine. Al in *Mandate for Change* (1992), waarin de Derde Weg voor het eerst als concept werd geïntroduceerd, wordt de noodzaak van een nieuw staatsidee ontwikkeld. Gepleit wordt voor *Government as society's servant, not as its master*, een derde weg tussen de linkse omhelzing van de staatsbureaucratie en het rechtse streven om de staat te ontmantelen. *Reinventing government* werd het trefwoord.

Met alle vraagtekens die men daarbij kan plaatsen (ik kom daar nog op terug) speelt deze benadering in op het ontstaan van, wat wel wordt genoemd, de netwerksamenleving. Dat houdt onder meer in dat de tijd van *top-down politics* voorbij is. Los van de discussie over de omvang van de staat en de relatie tussen overheid en markt, gaat het vooral over de wijze waarop de staat opereert. Grof aangeduid gaat het om het zich wijzigen van het denken in termen van *big government* naar *good governance*, van het primaat van instituties naar het functioneren van (besluitvormings)processen, van bureaucratische regelgeving naar zelfregulering en nieuwe vormen van participatie van burgers. De samenleving horizontaliseert (in het bedrijfsleven spreekt men van deverticalisering van de onderneming), heterarchie neemt de plaats in van hiërarchie, de overheid wordt diffuus, publieke diensten hybride, de bevelshuishouding maakt plaats voor de transactiehuishouding. Elk dossier gaat door vele handen, beleid wordt gemaakt door een veelheid van actoren, besluitvorming komt na deliberatie tot stand, de overheid zoekt naar draagvlak en consensus. Het Nederlandse poldermodel maakt tot in het verre buitenland school. Met als bijkomend gevolg dat de pragmaticus Wim Kok, die enkele jaren geleden met welbehagen alle ideologische veren heeft afgeschud, tot zijn eigen verbazing en met frisse tegenzin door zijn vakbroeders, Clinton voorop, is uitgeroepen tot de 'founding father' van de Derde Weg-ideologie.

Het is de vraag of Kok, die in de Den Uyllezing nog voorspelde dat de komende tijd in het teken zou staan van de botsing tussen de twee visies (de liberale en de sociaal-democratische) op de rol van de overheid, zich thuis voelt bij de paradigmawisseling die zich volgens Giddens in zijn vervolgboek rond de rol van de overheid voltrekt. Daarin neemt deze juist afstand van deze 'monistische' rivaliteit tussen twee verouderde concepten. Sociaal-democraten, zo betoogt hij, hebben in het recente verleden te weinig nagedacht over de ingebouwde gebreken van een sterke staatsbureaucratie die een gebrek aan efficiency en effectiviteit paart aan een tekort aan transparantie en responsiviteit naar de samenleving. De hervorming van de staat dient dan ook een eerste prioriteit te zijn van de sociaal-democratie. Daarbij gaat het niet om de omvang van de staat (ook Giddens verzet zich tegen het neo-liberale ontmantelingsstreven) maar om de effectiviteit van de staat, die alleen maar bevorderd kan worden als deze zich openstelt voor de veranderingen in de samenleving, tot uitdrukking komend in de opkomst van de *civil society*, een verzamelnaam voor kritische burgers die zich sterk willen maken voor de publieke zaak zonder de omwegen te bewandelen van de veelheid van gevestigde instituties waaronder de omweg van de politiek cq. politieke partijen.[7]

De gepolitiseerde, hiërarchische staat is in deze netwerksamenleving niet langer alleenzaligmakend als het gaat om de levering van publieke diensten, sociale bescherming en openbare orde. Hij is *oversized* en *underperforming* en veroorzaakt een democratisch deficiet in de vorm van een publiek onbehagen. Tegen de achtergrond van een opkomende *civil society* is onze democratie niet democratisch genoeg, zolang de staat zich onvoldoende openstelt voor nieuwe vormen van burgerparticipatie. De inzet van een op de Derde Weg geïnspireerde, sociaal-democratische politiek zou niet de verdediging van de

7. K. Schuyt, 'Een nieuwe opvatting van de civil society', in: *Socialisme & Democratie*, jaargang 55, nr. 5, 1998.

staat, maar juist een drastische hervorming daarvan tot uitgangspunt moeten kiezen en zich tot tolk moeten maken van een nieuwe, al op gang gekomen, democratiseringsbeweging.

De overheid als duizendkoppig monster

Om de paradigmawisseling waarover Giddens spreekt beter te kunnen beoordelen (de horizontalisering van de samenleving, de opkomst van de 'civil society', de noodzaak van een nieuw evenwicht tussen overheid en burgers) is het wellicht goed enige ordening aan te brengen tussen de verschillende begrippen die achter het verschijnsel staat schuil gaan. Het is binnen de sociaal-democratie *bon ton* om tamelijk gemakzuchtig te spreken over de rol van DE overheid waar een gevarieerd scala van verschillende instituties bedoeld wordt. Ik ga nu maar even voorbij aan het feit dat DE overheid niet bestaat maar in werkelijkheid een verzamelnaam is van een duizendkoppig monster bestaande uit een grote diversiteit van bestuurslagen, bestuursorganen, verkokerde departementen, uitvoeringsorganen (al of niet verzelfstandigd of geprivatiseerd) en wat dies meer zij. Waar het mij om gaat is dat er wezenlijke verschillen zijn tussen de overheid, het openbaar bestuur, de publieke sector en het publieke domein terwijl deze begrippen vaak door elkaar worden gebruikt en over één kam worden geschoren. Toch is een scherp onderscheid cruciaal als het gaat om de plaatsbepaling van de politiek en het onderkennen van de veranderingen die zich daarin (zouden moeten) voltrekken.

Zo gaat achter het begrip overheid het complexe krachtenveld schuil van de relatie politiek-bureaucratie die, mede als gevolg van de paradigmawisseling, steeds meer onder druk komt te staan. Bij het openbaar bestuur richt zich de schijnwerper primair op het politieke bestuur en de vraag op welke wijze de politiek, democratisch gelegitimeerd, haar doelstellingen van beleid op verschillende bestuurlijke niveaus via de overheid cq. de bureaucratie kan realiseren. De publieke sector is het geheel van publieke voorzieningen en diensten, dat binnen de randvoorwaarden door de overheid gesteld, het gevoerde beleid omzet in concrete dienstverlening aan de burgers. Het publieke domein is de concrete belevingswereld van de burgers waar men uiteindelijk de *pleasures and pain* van het overheidsbeleid ondergaat of zich daar tegen te weer stelt.

Zoals gezegd is dit onderscheid wezenlijk voor de plaatsbepaling van de politiek. Zoals de zaken er nu voorstaan kost het de politiek (die zich bovendien nog verplaatst, een thema apart) steeds meer moeite om binnen de overheid in de relatie met de bureaucratie de toon te zetten en daarnaast ook nog greep te houden op de uitvoering van het beleid in de gewenste richting, aangenomen dat die richting vanuit de politiek ook is aangegeven. Het openbaar bestuur wordt dan ook in toenemende mate een domein waar (verzelfstandigde) ambtenaren beleidsbepalend zijn. Politieke bestuurders voelen zich genoodzaakt, zeker op incidentgevoelige beleidsterreinen, zich meer en meer met beheerskwesties bezig te houden, ten detrimente van hun inhoudelijk-richtinggevende verantwoordelijkheden. In het publieke domein, waar het uiteindelijk allemaal om begonnen is, schittert de politiek door afwezigheid en ontwikkelt zich in toenemende mate een 'civil society' van publiek-geëngageerde burgers die de politiek als participatie-vehikel overslaan en rechtstreeks kanalen graven in het ambtelijk overheidsapparaat. De netwerksamenleving faciliteert een dergelijke ontwikkeling in snel tempo. Het politieke bedrijf, toch al aangetast door de slinkende ledentallen van politieke partijen, marginaliseert en raakt *out of touch*.

Drie nieuwe bestuursstijlen

Binnen de overheid ziet men, als reactie op deze ontwikkeling een drietal, deels alternatieve, deels elkaar overlappende, nieuwe bestuursstijlen ontstaan die met elkaar gemeen hebben dat ze beogen het maatschappelijk draagvlak voor het gevoerde beleid te versterken. De overheid horizontaliseert en probeert weer meer voeling te krijgen met het publieke domein.

1. Zo is er allereerst het *New Public Management*, ontleend aan *Reinventing Government* van Osborne en Gaebler.[8] Het kernpunt van deze nieuwe bestuursstijl is dat de overheid niet als bedrijf (een hardnekkig misverstand) maar wel bedrijfsmatiger zou moeten werken: consumentvriendelijk. Naar buiten in plaats van naar binnen gericht. Output (of prestatie- of performance) georiën-

8. D.E. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, 1992.

teerd, af te rekenen op concrete resultaten, minder bezig met ondoorzichtige, interne procedures en bureaucratische regelgeving en toepassing. Publieke dienstverlening faciliterend in plaats van alles zelf te willen doen (niet roeien maar sturen is het credo). Het schept ruimte voor publiek ondernemerschap, waarbij het politiek bestuur op afstand en op hoofdlijnen (wel richtinggevend!) alle ruimte geeft aan ondernemende ambtenaren om de door de politiek geformuleerde *targets* te realiseren.

2. 'Interactieve beleidsontwikkeling' of 'coproductie van beleid'.[9] De overheid probeert zoveel mogelijk maatschappelijke actoren van meet af aan bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Dat kan in diverse fasen van de beleidsontwikkeling: de agendavorming, de formulering van beleid (al of niet aan de hand van alternatieven), de (wijze van) uitvoering van het beleid tot en met de evaluatie en bijsturing van het beleid. Maar de politiek behoudt, desnoods in elk van de fasen, het laatste woord, al wordt het primaat een ultimaat.

3. Het 'onderhandelend bestuur'.[10] Dit gaat een stapje verder. Beleid komt alleen nog na onderhandeling met maatschappelijke actoren tot stand. De politiek ziet toe op een *level playing field* maar voor het overige onderhandelen overheid en maatschappelijke partijen op basis van gelijkwaardigheid. Het onderhandelingsresultaat heeft, misschien niet formeel maar wel feitelijk, een bindend karakter. Het primaat van de politiek moet hier wijken voor een maatschappelijk primaat.

Elk van deze 'gekantelde' bestuursstijlen heeft uit een oogpunt van maatschappelijke inbedding en versterking van legitimatie van beleid grote voordelen. Zij passen ook, de één meer dan de ander, in de ontwikkeling naar een netwerksamenleving. Maar er kleven ook grote nadelen aan die onder ogen moeten worden gezien. Ik noem de onvermijdelijke traagheid van besluitvormingsprocessen (stroperigheid), het dreigende gebrek aan integraliteit en samenhang, de premie op verkokering en bureaupolitiek (elke ambtelijke expert heeft zijn eigen netwerk), de overwaardering van begrippen als efficiency en doelmatigheid boven normen van democratie en rechtstatelijkheid (is de publieke ondernemer nog wel een publieke ambtsdrager?), het zoekraken van verantwoordelijkheden (de vele handen-bureaucratie), een toenemend gebrek aan transparantie, de dominantie van sterke belangengroepen, een mogelijke vervlechting met commerciële belangen (hybriditeit), het ondersneeuwen van DE publieke zaak omdat er zoveel publieke zaken tegelijkertijd in het geding zijn, de ongelijkheid van kansen op participatie en *empowerment* zodat de tweedeling in de samenleving verscherpt wordt in plaats van overbrugd.

Met name de variant van het onderhandelend bestuur, die in het Nederlandse poldermodel steeds meer gemeengoed wordt, bergt dit risico in zich. Vertalingen van het begrip netwerksamenleving in termen als de *multi-stakeholder-society*, de 'deliberatieve democratie' (Hajer)[11] of *the age of connexity* (Mulgan)[12] maken het gevaar van een *unequality of arms* zichtbaar. Nieuwe bestuursstijlen moeten dan ook voortdurend getoetst worden aan het aloude democratische uitgangspunt van burgerparticipatie.

De kanteling van het openbaar bestuur heeft ook grote gevolgen voor de relatie tussen politiek en bureaucratie. Het is onmiskenbaar een feit dat het traditionele, hiërarchische, Weberiaanse model in zijn strikte vorm niet meer voldoet (Bovens)[13]. In het oerwoud van netwerken en onderhandelingssituaties is het onvermijdelijk dat ambtenaren, al of niet geformaliseerd, een zekere mate van zelfstandigheid cq. beleidsvrijheid verwerven. Dat heeft weer tot gevolg dat hun kennisvoorsprong op het politieke bestuur verder toeneemt. Een minister of wethouder kan onmogelijk nog in één oogopslag de veelheid van netwerken overzien, hoe goed ook de informatievoorziening geregeld is. Maar bij dat laatste kunnen vele vraagtekens worden geplaatst. Uit alle parlementaire enquêtes van de afgelopen 15 jaar komt juist de hapering van die informatievoorziening als springend punt naar voren. In de nota 'Verantwoor-

9. Zie o.a. Jan Kooiman, *Modern Governance, new government-society interactions*, Londen: SAGE publications, 1993 en Pieter C. Lagas, 'Besturen op de rand van chaos', Voorburg: Eburon, 1999.

10. S. Pront-van Bommel, H.D.Stout en I.C. van der Vlies, *Onderhandelend bestuur en tegenstellingen in belangen*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1998.

11. Maarten Hajer, *Politiek als vormgeving*, oratie UvA, Amsterdam: Vossiuspers AUP, 2000.

12. Geoff Mulgan, *Connexity: responsibility, freedom, business and power in the new century*, Londen: Vintage, 1998.

13. M.A.P. Bovens, *De vierde macht 'revisited', over ambtelijke macht en publieke verantwoording'*, oratie, Universiteit Utrecht, 13 september 2000.

delijkheid in vertrouwen'[14] die het kabinet vorig jaar naar aanleiding van de Bijlmerenquête bij de Kamer indiende wordt gesteld dat van een goede ambtenaar wordt verwacht dat hij de minister voorziet van 'beleidsrelevante' informatie. Doet hij dat niet dan maakt hij zich schuldig aan plichtsverzuim en kan, in het ergste geval, uit zijn functie worden ontheven. Maar over de vraag wat nu precies onder 'beleidsrelevant' moet worden verstaan tast menig ambtenaar in het duister omdat de politieke (en ook ambtelijke) top rekent op een gezonde dosis *Fingerspitzengefühl*. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat de relatie tussen politiek en bureaucratie verkrampingsverschijnselen vertoont. Terwijl de ambtelijke wereld steeds beter inspeelt op de netwerksamenleving en maatschappelijk steun bijeen sprokkelt voor het te voeren beleid beroept het politieke bestuur zich te pas en te onpas op het politieke primaat, wat een inhoudsloos begrip dreigt te worden als daaraan geen richtinggevend beleid ten grondslag ligt.

Een andere uiting van deze krampachtigheid is het feit dat het politieke bestuur bij gebrek aan inhoudelijk debat (Geelhoed)[15] meer en meer vlucht in beheerskwesties en de neiging vertoont op de stoel van de (top)ambtenaar te gaan zitten. Met als gevolg dat de natuurlijke taakverdeling tussen politiek bestuur (verantwoordelijk voor de formulering van richtinggevend beleid) en de (top)ambtenaar (verantwoordelijk voor het management van de integrale beleidscyclus) meer en meer vervaagt. Het politieke bestuur wordt het gezicht van de bureaucratie in plaats van *traît d'union* te zijn tussen overheid en samenleving. De paradoxale situatie doet zich voor, mede als gevolg van de horizontalisering, dat tal van ambtenaren (zeker op uitvoeringsniveau) meer voeling hebben met het publieke domein dan het gekozen bestuur. Dat kan toch niet de bedoeling zijn.

Exit politiek leiderschap?

De vraag wordt wel opgeworpen (Frissen)[16] of er in de, zich in toenemende mate zelfregulerende, netwerksamenleving nog wel behoefte is aan richtinggevende politiek. Staat de moderne burger nog wel te springen om politiek leiderschap? Is de politiek, ooit door één van de grondleggers van de politicologie, David Easton, gedefinieerd als de gezaghebbende toedeling van, de burgers bindende, waarden en normen in een samenleving[17], niet iets van de vorige eeuw? Het is waar, weinig hedendaagse beoefenaren van de politicologie en de bestuurskunde zien nog een gouden toekomst weggelegd voor dominante, daadkrachtige, laat staan betweterige, bestuurders 'oude stijl'[18]. Op zijn best is er nog sprake van vraag naar bestuurlijke types die de zichzelf regulerende processen in onze post-moderne democratie faciliteren: bestuurders 'nieuwe stijl' ook wel procesmanagers genoemd. De geboren netwerkers die zelf geen mening hebben maar als geen ander in staat zijn anderen het volle pond te geven, die stimuleren en anderen tot participatie aanzetten, die goed kunnen netwerken en teambuilden, die zorgen dat de deliberatieprocessen een goed verloop hebben en tot een uitkomst leiden, die goed kunnen communiceren en alle actoren het gevoel geven van een optimale betrokkenheid bij het eindresultaat en de implementatie ervan.

Deze vorm van (politiek) leiderschap past ook uitstekend in de moderne spindoctorsdemocratie waarin de politiek geen eigen meningen heeft maar haar beleid afstemt op de laatste computeruitdraai. In die situatie ontstaat inderdaad het beeld van een 'politiek zonder vijanden' waartegen de critici van de Derde Weg te hoop lopen (De Beus en Notermans)[19]. Het maakt dan geen verschil meer uit of het procesmanagement door het politieke bestuur dan wel door sensitieve ambtenaren ter hand wordt genomen. Of op den duur, zoals sommige techneuten voorspellen, door intelligente computersystemen. *E-government* als toppunt van democratie.

Mijn persoonlijke mening is een andere. Naarmate het ideeëngoed van Giddens c.s. over de nieuwe rol van de (gekantelde) overheid meer werkelijkheid wordt (en ik zou willen dat de sociaaldemocratie zich daar voluit voor inzet) zal er juist meer behoefte ontstaan aan richtinggevend politiek leiderschap. Niet top-down, maar zoveel mogelijk

14. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*, Den Haag, september 1999.
15. A. Geelhoed, 'Politiek, beleidsuitvoering en ambtelijk apparaat', Tweede Kamer 1998-1999, 26200 III, nr. 12.
16. P.H.A. Frissen, *De virtuele staat*, Schoonhoven: Academic Service, 1996.
17. D. Easton, *A systems analysis of political life*, Chicago: The University of Chicago Press, 1965.
18. Zie o.a. Gerard Schouw en Pieter Tops, *Stijlen van besturen*, Amsterdam: Atlas, 1998 en J.A.A. van Huijgevoort, *Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren*, tweede herziene druk, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 2000.
19. Jos de Beus en Ton Notermans, 'Een taxatie van de derde weg' in: *Beleid en Maatschappij*, jaargang 27, 2, 2000.

interactief. Politiek leiderschap dat de moed heeft om de nadelen die aan de horizontalisering ook verbonden zijn, zo goed en zo kwaad als het gaat, te ondervangen. Dat vaart houdt in het besluitvormingsproces (vs. de stroperigheid), dat waakt over samenhang en integraliteit (vs. de verkokering), dat er op toeziet dat normen van democratie en rechtstatelijkheid niet ten offer vallen aan doelmatigheid en efficiency, dat de mens blijft zien achter de getallen, dat tegenwicht durft te bieden tegen machtige belangengroepen, dat opkomt voor DE publieke zaak waar deze in de verdrukking raakt en normatieve randvoorwaarden die bij de beleidsontwikkeling in acht dienen te worden genomen, die zorgt dat publieke voorzieningen (ook bij privatisering) voor iedereen toegankelijk blijven, dat het milieu niet het stiefkind wordt van economische belangen, dat de stem van mensen met een participatie-achterstand ook gehoord wordt. Politiek leiderschap dat de moed heeft, waar nodig, desnoods dwars tegen de stroom in, richting gevend op te treden en de minima moralia die verankerd zijn in onze Grondwet en de internationale verdragen te bewaken, ook in het debat over de toekomst van onze multiculturele samenleving. En dat bereid is, ondanks de vele handen in de netwerkprocessen, verantwoordelijkheid voor het beleidsproces te nemen en ook aanspreekbaar is op de legitimiteit van het hele gebeuren.

Reinventing politicians

Het is een misverstand om te denken dat zo'n vorm van richtinggevend leiderschap haaks zou staan op de ontwikkeling van nieuwe, horizontale, bestuursstijlen. Zelfs bij de ontwikkeling van het *New Public Management* is het uitgangspunt van politieke sturing een vanzelfsprekendheid. De moderne overheid moet immers sturen en niet roeien? De critici van het NPM (De Vries en Van Dam)[20] baseren hun bezwaren op het feit dat de overheid nu eenmaal geen bedrijf is en de levering van publieke diensten geen blind bedrijfsproces waarin de *outcome* allesbepalend is. Weinigen hebben echter kennis genomen van de vervolgstudie op *Reinventing government* van Osborne en Plastrik: *Banishing Bureaucracy*[21]. Daarin wordt volmondig erkend dat de overheid iets anders is als een koekjesfabriek, maar dat neemt niet weg dat overheidsorganisaties, binnen de uitgangspunten vanuit de politiek geformuleerd, bedrijfsmatiger en klantgerichter zouden kunnen (en dus moeten) werken. Juist bij de overheid moet er een *core strategy* zijn, zo schrijven zij. Een explicite formulering van de doelstellingen van beleid. Hun aanpak legt juist het volle accent op politieke sturing, *thinking big but organising small*. Je kunt alleen maar aan *performance-management* doen als de *targets* tevoren helder zijn omschreven. Zelfs in een volledig op de consument (lees: de burger) afgestemde managementstijl is het aan de politiek om de regels van de markt te structureren en bijzondere aandacht te geven aan het vraagstuk van gelijkheid van kansen voor alle burgers om te participeren. 'Reinventing government' vraagt om 'reinventing politics'.[22]

Het feit dat de politiek in de opkomende netwerksamenleving dreigt te worden gemarginaliseerd ligt niet aan de opkomst van die samenleving, niet aan de horizontalisering van het bestuur en het ontstaan van nieuwe bestuursstijlen, maar aan het feit dat men een blinde vlek lijkt te hebben voor de drastische veranderingen die zich – onvermijdelijk – rondom de rol van de overheid aan het voltrekken zijn. Terwijl men denkt de handen vol te hebben aan het 'runnen' van de staatsbureaucratie verliest men de voeling met het publieke domein. Terwijl men zich bij herhaling beroept op het primaat van de politiek, verliezen de politieke partijen steeds meer grond onder de voeten. De recruteringsfunctie loopt gevaar door een voortschrijding van het ledenverlies omdat actieve burgers in onze netwerkdemocratie er de voorkeur aan geven andere, meer directe, wegen te bewandelen om hun invloed aan te wenden. De platformfunctie raakt in het ongerede vanwege de angst voor het inhoudelijke, publieke debat dat zich meer en meer buiten de politiek om voltrekt. De bureaucratisering van de politiek en de vlucht in beheerskwesties maakt dat elke vorm van inspiratie en aanstekelijkheid verdwijnt en burgers en politici verschillende talen spreken. De verzakelijking van de politiek maakt dat elk zicht op idealen en beginselen aan het oog wordt onttrokken. De hang naar consensus per se maakt dat het zicht op verschillen verdwijnt en de kiezer steeds minder te kiezen heeft. Het naar binnen gericht zijn van de po-

20. Jouke de Vries en Marcel van Dam, *Politiek-bestuurlijk management, een blik achter de gouden muur*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998.

21. David Osborne en Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy, the five stratgeis for reinventing government*, Addison Wesley, 1997.

22. H.R. van Gunsteren, 'Heruitvinden van politiek: de veerkracht van een vrije samenleving', in: *Sociale Wetenschappen en beleid: spannende verhoudingen*, Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 2000.

litiek maakt dat de opkomst van de 'civil society' goeddeels aan haar voorbij gaat. Het gebrek aan politieke moed als essentiële waarden en normen in het geding zijn, het conflict- en probleemontwijkend gedrag, de afkeer van verantwoordelijkheid op beslissende momenten in het parlementaire debat,[23] de vlucht in het 'vele handen'-argument tast het respect voor het politieke bedrijf aan en stoot vele, op zich geëngageerde burgers af om hieraan hun beste krachten te wijden. Juist de opkomst van deze 'civil society' (Schuyt), gebaseerd op de horizontalisering van de samenleving en de toenemende mondigheid van burgers zou de politiek vleugels moeten geven. Nieuwe bestuursstijlen als hier geschetst, die de maatschappelijke betrokkenheid van burgers vergroten, zouden de politiek niet moeten marginaliseren maar juist nieuwe impulsen moeten geven. De nieuwe onderhandelingstafels cq. nieuwe netwerken zijn broedplaatsen bij uitnemendheid voor een nieuwe lichting van competente bestuurders. De 'civil society' is geen bedreiging voor de politiek maar, integendeel, een nieuwe recruteringsvijver, mits de politiek maar bereid is bij het aantrekken van nieuw bestuurlijk talent buiten de eigen oevers te treden. 'Reinventing politics' betekent ook 'reinventing politicians'.

Conclusie: Eén van de belangrijkste bijdragen van de Derde Weg aan de vernieuwing van de sociaal-democratie is de ontwikkeling van *big government* naar *good governance* en de zoektocht naar een nieuwe balans tussen de rol van de overheid en de, in opkomst zijnde, 'civil society'. Juist die paradigmawisseling wordt in het debat over de Derde Weg onvoldoende opgepikt. Nog altijd identificeert de sociaaldemocratie het openbaar bestuur teveel met de overheidsbureaucratie en te weinig met het publieke domein. Naar mijn mening ligt haar toekomstige positionering juist in de *traît d'union*-functie tussen die twee. Die kan alleen worden vervuld als zij zich openstelt voor de opkomst van de 'civil society' en de betekenis daarvan onderkent als kweekvijver voor nieuwe vormen van politiek leiderschap. Want daaraan bestaat juist in een zich horizontaliserende samenleving behoefte.

ED VAN THIJN
houder van de Dr. J.M Den Uyl leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam

23. E. van Thijn en P. van Dijk, 'Parlementaire controle en ministeriële verantwoordelijkheid', in: *Bestuurskunde*, jaargang 9, nr. 5, september 2000.