

## Drie kaarten, één ruimtelijke wereld?

*Bart Wissink*

**Ontworpen en ontstaan: Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudie nr.108**

Sdu, Den Haag 2000

Ruimtelijke ordening, milieubeheer en integraal beheer zijn alledrie velden die in de afgelopen decennia zijn uitgegroeid tot volwaardige beleidsterreinen waarop overheidsplanning zich een stevige positie heeft verworven. Alledrie hebben ze hun eigen planningsstelsels ontwikkeld, met eigen planfiguren, eigen kaarten en eigen terminologieën. Doordat ze alledrie ingrijpen in de ruimte beogen mogelijk te maken, maar steeds op hun eigen manier, rijden ze elkaar regelmatig in de wielen. Lang hebben planologen gedacht dat als deze plannen nu haasje over met elkaar zouden springen, ze alle de verworvenheden van de ander konden meenemen. Ook dat bleek geen groot succes. Maar gelukkig is er het integrale gebiedsgerichte beleid, waar actoren van diverse bestuurlijke lichamen en be-

leidsvelden elkaar ontmoeten en gezamenlijk de ruimtelijke problemen kunnen aanpakken. Gezamenlijk maken die een structuurplan, dat officieel kan worden vertaald in een interactief totstandgekomen provinciaal omgevingsplan. Voilà de moderne interactieve en communicatieve planologie en bestuurskunde aan het werk, die verschillende visies van partijen aan elkaar koppelt, zodat de diversiteit aan benaderingswijzen in de ene ruimte die we hebben, bijeenkomt.

Was het maar zo simpel! Het proefschrift van Bart Wissink, geschreven in dienst van de Universiteit van Amsterdam en gepubliceerd als Voorstudie bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, trekt ten strijde tegen de suprematie van het instrumentele denken dat ten grondslag ligt aan het bovenstaande type redenering. Hij is van mening dat overheidsplanning zich in de huidige tijd alleen nog enige legitimiteit kan verwerven door institutionele reflexiviteit te tonen. Hoe zien de hoofdlijnen van zijn redenering eruit? Hij constateert dat de overtuiging dat er maar één fysieke ruimte bestaat, stoelt op een in wezen achterhaalde functionalistische en naturalistische wetenschaps-

filosofie, die een *absoluut* begrip heeft van ruimte. Ruimte is er eenvoudig, en die heeft ook los van menselijke waarneming vorm en afmetingen, die wachten op ontdekking en waarin dus eenduidig ingrijpen mogelijk is. De drie bovengenoemde provinciale beleidsdiensten kennen die ruimte vanuit hun eigen blikveld, grijpen erop in en komen elkaar daarin tegen, met alle afstemmingsproblemen van dien. Coördinatie is noodzakelijk om ongelukken te vermijden.

Wissink heeft echter de epistemologische consequenties doordacht van nieuwere stromingen in de wetenschapsfilosofie en postmodern werk in de sociologie en geografie. De staat van de ruimte wordt niet ontdekt en vastgesteld, maar geconstrueerd en gecreëerd door elk van de personen of instanties die daar betekenis aan geven en daarin willen ingrijpen. Daarmee wordt de ruimte *relatief*, namelijk relatief ten opzichte van het subject dat het object ruimte 'kent'. Daar ruimte alleen kenbaar en constateerbaar is door subjecten zelf en het objectieve bestaan ervan daarbuiten ontologisch gesproken irrelevant is geworden, kunnen we dus concluderen dat er ten minste drie ruimtelijke werelden zijn. Een op de kaart van de ruimtelijke plannen, een op de kaart van milieubeheerders en een op de kaart van de waterbeheerders. Drie kaarten, drie werelden dus.

Deze constatering is voor Wissink van meer dan alleen wetenschapstheoretisch belang. Hij is van mening dat deze drie verschillende kaartbeelden in feite zijn ingebed in dieperliggende discursieve praktijken. De omhelzing van specifieke verhaallijnen in discoursen verraadt voor de goede verstaander namelijk de hegemonie van specifieke probleemdefinities van (groepen van) actoren. Met de oplossing van die 'problemen' zijn dus hun doeleinden gediend. Dat is dus allerminst een instrumentele en politiek neutrale kwestie.

Het is in Wissink's ogen oneigenlijk bij de duiding van maatschappelijke probleemoplossing de analyse te beperken tot het bovenste organisatorische niveau, waarop de meeste planologen en bestuurskundigen zich bewegen. Het is leuk en aardig dat de overheid maatschappelijke problemen wil oplossen of dat actoren belangen behartigen, visies uitwisselen en beleidsmiddelen inzetten en dat moet zeker gebeuren, maar daar gaat het Wissink niet om. Hij vindt het onderliggende niveau van

'geinstitutionaliseerde praktijken' veel interessanter en politiek belangwekkender. Daar worden de echte keuzes gemaakt of juist niet gemaakt. Daar staan vragen centraal als wie zijn er eigenlijk gediend bij het huidige discours, wat is de positie van de ruimtelijke ordening ten opzichte van andere ruimtelijk-relevante beleidsterreinen, wat is de verhouding tussen de diverse bestuurslagen en wat is de rol van de overheid in de maatschappij? Reflectie op deze vragen is geboden als een bestuurlijk analist wil vermijden dat hij/zij alleen de organisatorische waan van de dag volgt. Wat hebben we er immers aan als beleidsinstanties intelligente masterplannen verzinnen, terwijl de wereld aan het begin van de eenentwintigste eeuw al zodanig dynamisch en pluriform is geworden dat overheidsingrijpen vrijwel futiel is geworden?

Om een goed theoretisch begrip te krijgen van geinstitutionaliseerde praktijken zet hij in de eerste hoofdstukken van zijn boek een indrukwekkend bouwwerk neer, voor een aanzienlijk deel gebaseerd op het sociologisch gedachtegoed van Giddens. De wijze waarop Wissink in hoofdstuk 3 diens gedachtegoed in enkele penstreken neerzet, is ronduit indrukwekkend en dat hoofdstuk is dan ook zeer leeswaardig. Om kort te gaan: 'Volgens Giddens bestaat de werkelijkheid uit een mozaïek van onderling verbonden, elkaar beïnvloedende en verschuivende praktijken. In deze praktijken worden zowel individu als maatschappij geconstitueerd' (p. 55). Hij kiest in navolging van Giddens voor het 'institutionele' mesoniveau tussen (macro) maatschappij en (micro)individu in als meest geschikte niveau voor het begrijpen van maatschappelijke en bestuurlijke praktijken. Dat is het draaipunt tussen micro en macro, dat is de context waarin micro-individen handelen en veranderen en dat is waar macrotrends uit voortkomen en op hun beurt weer op inwerken. Hij ziet zelfs een consensus groeien in de sociale wetenschap in de richting van de gevolgtrekking, dat analyse op dit middenniveau dient plaats te vinden en heeft daar een goedkeurend oordeel over. Ikzelf ben overigens meer een voorstander van theoretisch pluralisme.

Maar hoe kan dan dat theoretische middenniveau geoperationaliseerd worden, traditioneel beschouwd als de achilleshiel van Giddens' denken? Hier blijkt Wissink een nogal pragmatische keuze te maken; hij sluit zich aan bij de hoofdstroom van

het huidige bestuurskundige en planologische discours: hij kiest voor 'geïstitutionaliseerde discoursen' als indicator voor de staat van sociale praktijken. Daarmee laat hij de door hem opgeroepen (liever: geconstrueerde) theoretische diepte al weer wat vervlakken. Niettemin verdienen de vier hoofdstukken uit het theoretische deel 1 van 'Ontworpen en ontstaan' alle bewondering.

In deel 2 van het boek worden de concepten uit deel 1 op de provinciale ambities om integrale omgevingsplannen te ontwikkelen, gelegd. Daar blijkt hij de (bij mij) hoog gespannen verwachtingen empirisch helaas niet te kunnen inlossen. Een overzicht van het ontwerpen en ontstaan van de Nederlandse ruimte en de ruimtelijke ordening, gevolgd door een verhoudingsgewijs erg summiere beschrijving van de gepubliceerde plannen en competenties van provinciale beleidsdiensten, lijken mij daartoe onvoldoende munitie. Is een discoursanalyse al een inperking ten opzichte van sociale of geïstitutionaliseerde praktijken, de empirische gegevens in de hoofdstukken 5 en 6 zijn op hun beurt onvoldoende voor een volgroeide discoursanalyse. De verwijzingen naar dominante 'story lines' zijn wat obligaats, concurrerende discourscoalities tegen het integrale provinciale omgevingsplan worden niet of nauwelijks geïdentificeerd en het begrip 'episteme' is nergens aangetroffen. De conclusie dat de oude traditionele integrale planners weer een machtsgreep voorbereiden zonder te letten op wijze lessen uit de planningstheorie van de afgelopen decennia is interessant, maar kan nooit veel om het lijf hebben in praktijken waar planologen bij de overheid toch al lang de greep op de particuliere wereld van projectontwikkelaars, aannemers, ingenieursbureaus en adviesbureaus hebben verloren en alleen maar verder hun doodlopende weg inslaan. In mijn ogen had Wissink deze elementen in zijn empirische deel uitgebreide aandacht moeten geven om geïstitutionaliseerde omgangspraktijken, discursieve en sociale, in beeld te krijgen. Dat had dit boek tot iets magisch kunnen maken, tot iets fundamenteel nieuws in de planologie en bestuurskunde, tot iets waar het oprukken van een specifiek soort maatschappelijke praktijken al lang blijkt te zijn geschied, tot iets wat het autisme van de planologische gemeenschap helder voor het voetlicht had kunnen brengen. Ver-

moedelijk hebben praktische redenen dat verhindert (het empirisch deel kwam grotendeels eerder tot stand dan het theoretische). Het is te hopen dat Wissink de kans grijpt de komende jaren deze exercitie alsnog uit te voeren, zijn theoretisch kader leent zich daar uitstekend voor.

Martin de Jong  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam

**Mila Davids**

**De weg naar zelfstandigheid: De voorgeschiedenis van de verzelfstandiging van de PTT in 1989**  
Uitgeverij Verloren, Hilversum 1999

Deze studie betreft één fase in de privatisering en liberalisering van het telecommunicatie- en postbeleid: de besluitvorming die heeft geleid tot de verzelfstandiging van de PTT en haar omzetting van een overheidsdienst in een onderneming, een Naamloze Vennootschap met de overheid als enige aandeelhouder. Deze omzetting heeft in de tweede helft van de jaren tachtig haar beslag gekregen.

Het onderzoek richt zich op de relatie tussen 1) de veranderende context, 2) de daardoor veranderende belangen en positionering van de betrokken deelnemers aan de besluitvorming en 3) de gewijzigde rol en positie van de PTT als uitkomst van het besluitvormingsproces.

De centrale onderzoekshypothese dat er een direct verband tussen deze drie zaken bestaat, verdient nuancering, zo luidt de hoofdconclusie aan het slot. Zo was er ondanks de nieuwe context in hoge mate sprake van continuïteit van argumenten. Veel kernoverwegingen die in de betrokken periode een rol speelden, hebben een veel oudere, historische oorsprong. Het financiële motief van de overheid om de PTT als lucratieve inkomensbron te gebruiken, speelde al vanaf de oprichting van de PTT als overheidsdienst een cruciale rol; in de periode, waarin de verzelfstandiging haar beslag kreeg, bleef het Ministerie van Financiën er alles aan doen om de afdracht van de PTT ook in de toekomst zo hoog mogelijk te houden en de PTT als 'melkkoe' te gebruiken.

Ook anderszins was de veranderende context niet direct bepalend voor de uitkomst van de be-

sluitvorming. Crucialer waren, aldus de auteur, 1) de organisatie van het proces, die feitelijk de kring van werkelijke besluitvormers beperkte tot drie ministers en ministeries, – Financiën, Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken – , alsmede de PTT zelf, 2) de onderlinge kennis- en informatievoorsprong van deze vier actoren en 3) de eenduidigheid van de doelen die deze actoren nastreefden. Al deze factoren werkten met name ten gunste van de PTT en het personeel, gezien de directe betrokkenheid en kennisvoorsprong, alsmede van Financiën, gezien zijn concreet afgebakend, eenduidig einddoel. In deze fase bleven de aanleg en het beheer van de gehele infrastructuur en de basale dienstverlening een monopolie van de PTT-nieuwe-stijl. Voor het verlies van de ambtenarenstatus werd het personeel ruimschoots gecompenseerd en ook Financiën kwam zeer goed uit het onderhandelingsproces.

De beschouwingen van de auteur maken mijns inziens twee problemen duidelijk.

Allereerst de vraag, hoe zulke ingewikkelde beleidsprocessen zodanig te organiseren, dat de belangrijkste argumenten voor de langere termijn ook in de uitkomst van de besluitvorming het gewicht krijgen dat ze verdienen. In de onderzochte periode hebben duidelijk andere argumenten op de wat kortere termijn, te weten het financiële belang van de staat en een zo sterk mogelijke startpositie van de PTT nieuwe stijl, de overhand gehad, omdat zij in het besluitvormingsproces effectieve pleitbezorgers kenden. Van een duidelijk, algemeen onderschreven en beargumenteerd eindperspectief was geen sprake.

Wanneer men de ontwikkelingen in de infrastructuure sectoren op wat langere termijn bekijkt, pakweg de laatste twintig jaar, dan is één ding duidelijk: met de wijsheid van vandaag redenerend hadden idealiter andere argumenten ook toen de boventoon moeten voeren.

Argumenterend vanuit de wereldwijd veranderende economische en technologische context had de vraag centraal moeten staan hoe, gegeven de onvermijdelijke openstelling van markten, publieke belangen het best gediend kunnen worden. Vanuit dit perspectief gezien zijn de belangen van bestaande instituten, zoals de staat en de klassieke monopolist slechts secundaire, afgeleide vragen. Het Ministerie van EZ en particuliere belangenorganisa-

ties, met name de leveranciers van nieuwe diensten, hebben in de onderzochte periode dit perspectief wel geprononceerd naar voren gebracht, maar zij waren, als gezegd, niet overheersend. Bij vele complexe reorganisaties als privatisering en verzelfstandigingen doet zich overigens dit probleem voor, waarbij de idealiter secundair te achten, afgeleide belangen en argumentaties, met name het direct voordeel van de gevestigde instellingen, feitelijk de doorslag geven: overheden die taken afstoten om van de verantwoordelijkheid af te zijn of privatiseren en eigendommen verkopen om hun financieel tekort weg te werken, zonder zich af te vragen of in de nieuwe situatie voldoende andere compenserende mechanismen tot verantwoording voorhanden zijn. Vooral de ook hier van overheidswege gegeven garantie dat het zittend personeel alle bestaande rechten behoudt, betreft een deelbelang van de 'gevestigden', dat, wanneer men denkt vanuit het eindperspectief van privatisering en liberalisering, te zwaar wordt gehonoreerd.

Een tweede beleidsprobleem dat de studie oproept, ligt in het verlengde van het eerste. Na twintig jaren ervaring met privatiseren en liberaliseren is duidelijk dat dergelijke processen van ontvlechting een sterke overheid vragen die niet alleen de gewenste eindsituatie helder definieert, maar er ook tijdens het proces als regisseur strak aan vasthoudt. Dit vergt een krachtige, als eenheid opererende overheid, die afstand weet te nemen en onderscheid weet te maken tussen het toekomstig algemene belang dat zij in een zekere autonomie vorm moet geven en het nieuwe deelbelang van de te privatiseren of te verzelfstandigen monopolist. In feite keken de departementen niet verder dan het beperkte belang waarvoor zij direct verantwoordelijk waren, was de eenheid van overheidsbeleid ver te zoeken en werd het overheidsbeleid groten-deels in overleg met de PTT vastgesteld.

De auteur concludeert dan ook aan het slot heel traditioneel en weinig verrassend: met gevoel van pragmatisme werd naar een voor alle betrokkenen acceptabele uitkomst toegewerkt. Een andere weg was (...) in een Nederlandse context niet mogelijk geweest.

Dit geeft ook een indicatie van de beperkte betekenis van deze studie: een nauwgezette en heldere historische beschrijving van een geheel voorbijgeperiode. Meer fundamentele beleidsanalyses ontbre-

ken en voor vragen die het huidige telecommunicatiebeleid oproept, biedt het geen aanknopingspunten.

De stroomversnelling waarin deze beleidssector in de jaren negentig terecht is gekomen, heeft met name de internationale economische en bestuurlijke context veel dwingender gemaakt, in de vorm van het openbreken van nationale markten en van een veel stringenter internationale regelgeving. De echt belangrijke veranderingen hebben in deze periode plaatsgevonden. Niet zozeer functieverlies als wel fundamentele verandering van overheidsfuncties: van beheer naar ordening en toezicht. Met het oog op concurrentie krijgen in deze periode juist de vroegere monopolisten de zwaarste juridische verplichtingen opgelegd. Publieke belangen als samenhang, kwaliteit en consumentenbescherming worden niet gerealiseerd door het van overheidswege treffen van voorzieningen, maar in de vorm van marktconditionerende regels. Het hier vanouds spelend publiek belang van universele dienstverlening wordt of marktconform gerealiseerd, of wat betreft de nieuwe (breedband)diensten, uitdrukkelijk losgelaten, teneinde nieuwkomers op de markt zo weinig mogelijk te belemmeren. Aloude bestuurlijke scheidslijnen tussen media- en telecommunicatiebeleid worden geslecht.

Het is duidelijk dat deze veranderingen nooit binnen de klassieke Nederlandse beleidstraditie van compromisvorming tussen de direct betrokkenen plaats hadden kunnen vinden. Zonder een dwingende internationale context waren deze herstructureringen er in de jaren negentig nooit gekomen. Vooral op dit punt springt de cesuur met de door de auteur onderzochte periode in het oog.

F.J.P.M. Hoefnagel

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

**Mirko Noordegraaf**

**Attention! Work and Behavior of Public  
Managers amidst Ambiguity**

Eburon Publishers, Delft 2000

In zijn kwalitatieve studie naar publieke topmanagers geeft Noordegraaf aan dat hij op zoek ging naar wat hij zocht ('observation enables the researcher to look for what he is looking for', p.101). Ach-

teraf is hij te weten gekomen wat hij wilde weten ('only afterwards, one knows what one wanted to know', p.101). Dit bleken vele antwoorden te zijn op de simpele vraag wat deze managers doen. Het leidt echter geen twijfel dat de auteur in zijn zoektocht onzekerheid en ambiguïteit heeft ervaren. Ambiguïteit is een van de centrale begrippen in zijn boek 'Attention!'. Hij onderscheidt ambiguïteit van onzekerheid door te stellen dat onzekerheid een kwestie is van informatietekort (en dus op te lossen is met meer informatie), terwijl ambiguïteit veroorzaakt wordt door het ontbreken van interpretaties of door de tegenstrijdigheid van aanwezige interpretaties. Door de begrippen onzekerheid en ambiguïteit los te koppelen, wil Noordegraaf de managementtheorie een nieuwe impuls bieden. Hij is van mening dat de dagelijkse managementpraktijk afwijkt van veel managementtheorieën (die de managers in hun sociaal-chaotische realiteit houvast willen bieden), omdat de realiteit van managers door deze ambiguïteit *altijd* chaotisch zal blijven. Hier doet hij nog een schepje bovenop door te stellen dat managers niet alleen geconfronteerd worden met onzekerheid én ambiguïteit, maar dat huidige publieke managers ook te maken hebben met een interventiefuik. Hij stelt dat collectieve actie steeds belangrijker wordt om urgente maatschappelijke vraagstukken (als zinloos geweld, milieuvervuiling of de ontwikkeling van genetische manipulatie) aan te kunnen pakken, terwijl collectieve actie steeds meer bemoeilijkt wordt door dezelfde ontwikkelingen die deze maatschappelijke vraagstukken hebben veroorzaakt (bijvoorbeeld toenemende individualisering). Met andere woorden, de eisen die de dagelijkse praktijk aan individuele overheidsmanagers stelt worden steeds hoger (er valt steeds meer te managen) terwijl het managen van het publieke domein steeds lastiger wordt.

Deze conclusies zijn slechts een kleine greep uit de veelheid aan uitspraken en conclusies die het boek bevat over de vraag wat topmanagers bij de overheid dagelijks doen. Het gemak waarmee Noordegraaf zijn analyses hierin bijzonder gestructureerd vormgeeft, verraadt niets van zijn onzekerheid en de ambiguïteit tijdens het onderzoek bij twaalf directeuren en directeuren-generaal bij Nederlandse ministeries. Dit maakt het tot een boeiend boek. Mijn ervaring is dat als ik het opnieuw lees, ik nieuwe inzichten, woordspelingen of ver-

banden ontdek. Deze complexiteit heeft het echter niet alleen tot een inspirerend en robuust, maar ook tot een vrij 'taai' boek gemaakt.

De grote hoeveelheid informatie, tekst en een aantal wisselingen van perspectief roepen bij mij de vraag op of we niet eigenlijk te maken hebben met een boek dat uit twee boeken bestaat? Het eerste 'boek' (hoofdstuk 1 t/m 4) heeft de vorm van een theoretisch en methodologisch handboek. Dit betreft een omvangrijke studie naar noties met betrekking tot topmanagers, publieke topmanagers, het gedrag van publieke topmanagers en het observeren van het gedrag van publieke topmanagers. Hierbij put Noordegraaf uit een lange lijst met auteurs, waarvan onder andere March en Olson (met hun begrip ambiguïteit) en Mintzberg (met zijn klassieke beschrijvende studies over managers) duidelijk terug te vinden zijn. De kracht van dit handboek is zonder twijfel de sterke beheersing van de literatuur. De prominente plaats en omvang van dit stuk zal het gevolg zijn van het feit dat 'Attention!' een dissertatie is.

Het tweede 'boek' is opgebouwd uit empirische hoofdstukken, en valt eigenlijk in twee delen uiteen. Het eerste deel bestaat uit de hoofdstukken waarin wordt beschreven wat de publieke managers gemeenschappelijk hebben (hoofdstukken 5 t/m 8), terwijl in de hoofdstukken van het tweede deel de verschillen tussen de managers benadrukt worden (hoofdstuk 9 en 10). Van deze twee delen is het laatste helaas minder expliciet verankerd in het empirisch en theoretisch materiaal dat de auteur heeft gebruikt, maar wel boeiend om te lezen. Hierin benoemt Noordegraaf onder andere het bestaan van verschillende 'mental maps' die de managers bezitten, die van invloed zijn op hun interpretaties van de dagelijkse praktijk.

In het deel waarin overeenkomsten tussen de managers worden beschreven, worden de vier hoofdvragen van het onderzoek beantwoord: wat is de vorm van het werk van de managers, wat is de inhoud van het werk van de managers, hoe gedragen zij zich en in welke condities worden zij geacht te werken?

Mooi aan deze (kern)hoofdstukken is het inzicht dat de auteur biedt in zijn empirisch materiaal. Noordegraaf laat een aantal van zijn eigen beschrijvingen van werkdagen van de geobserveerde managers zien en gebruikt deze ter ondersteuning van

zijn analyses. De soepelheid waarmee hij concrete voorbeelden uit de dagelijkse praktijk verweeft met zijn theoretische uitgangspunten, is naar mijn idee een van zijn sterke kanten. Meer nog dan in zijn proefschrift is dit bijvoorbeeld zichtbaar in zijn artikelen van de afgelopen jaren. Zo analyseert hij in een van deze artikelen ('Wat zit er in het koffertje?' in M&O, 3, mei/juni, 1999) niet alleen het verschil tussen onzekerheid en ambiguïteit, maar illustreert hij dit ook helder aan de hand van scènes uit de film 'Pulp Fiction' en het debat rond een uitbreiding van Schiphol.

De auteur geeft echter geen antwoord op de vraag hoe gedetailleerd de aantekeningen zijn gemaakt. Afgezien van het feit dat de beschrijvingen nieuwsgierig maken of de managers bijvoorbeeld echt niet lunchen of dat de auteur het niet de moeite waard vond om op te schrijven, geven zij nauwelijks een beeld van de beleving door de managers. Noordegraaf bekijkt het gedrag van managers hoofdzakelijk vanuit een instrumenteel perspectief: de managers worden neergezet als rationele wezens die hun aandacht verdelen. De manier waarop de managers zich sociaal verhouden tot andere actoren, of (zo ja, hoe) zij ambiguïteit ervaren, of hoe managers betekenis geven en interpreteren, komt niet diepgaand aan bod. De auteur heeft wel oog voor de context van de managers. Hij beschrijft bijvoorbeeld dat het voor hen van belang is of er vragen door de Kamer of de media zijn gesteld. Maar in het boek wordt daarentegen niet ingegaan op de relaties die de managers met hun minister of ondergeschikten hebben (en de handelingsruimte die zij daar bijvoorbeeld in hebben). Met andere woorden, Noordegraaf concludeert wel dat de managers 80% van hun tijd interacteren, maar hoe deze interacties in hun complexiteit verlopen (en al dan niet gezamenlijke betekenisgeving ambiguïteit reduceert) blijft een vraag.

Dit betekent zeker niet dat het boek 'Attention!' geen aandacht verdient! Noordegraaf geeft overtuigend weer dat een werkdag van een publieke topmanager zichzelf grotendeels structureert. Dit doet hij op een mooie manier, die ik hier alleen maar kort kan samenvatten en die geen recht doet aan zijn uitgewerkte ideeën. Managers behandelen 'issues' die zij voorzien van een 'issue label'. Vergelijkbare 'issue labels' creëren een individuele 'attention stream', en vergelijkbare 'attention streams'

van verschillende actoren vormen een gezamenlijke 'issue stream'. Deze 'issue streams' (waarbij gedacht kan worden aan zaken als het huurwaardefortfait of de Bijlmerramp) structureren vervolgens voor een groot deel de dagen van de managers. Als op deze manier naar het werk van managers wordt gekeken, kan geconcludeerd worden dat hun werk bestaat uit bundels van 'attention streams', waarbij elke manager een denkbeeldige 'issue portfolio' heeft en verantwoordelijk is voor het initiëren, begeleiden en beschermen van bepaalde 'issue streams'.

Opvallend hierbij is dat de publieke topmanagers te maken krijgen met en zelf zorgdragen voor veel 'attention triggers' van *politieke* aard. Dit inzicht leidt bij Noordegraaf tot de conclusie dat topambtenaren politiek bedrijven. Hij besluit zijn boek daarom met het statement dat er in het hedendaagse openbaar bestuur van Nederland alleen maar wat kan veranderen als politiek losgekoppeld wordt van politici, en dus meer aandacht geschonken wordt aan de (zich vaak achter de schermen afspelende) politieke besluitvorming door ambtenaren.

Gezien het enthousiaste onthaal van het boek – onder andere in de wereld van de bestuurskunde – kan de vraag mogelijk al beantwoord worden of de wens van Noordegraaf, om de theorie over management en openbaar bestuur een nieuwe impuls te bieden, uitkomt. Ik ben van mening dat hij hier voor goede aanknopingspunten biedt. Zo mogen wat mij betreft zijn constatering van een interventiefuik en de wijze waarop hij laat zien dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen ambiguïteit en onzekerheid en tussen politiek en politici, niet onopgemerkt blijven.

Loes Berendsen

College van Toezicht Sociale Verzekeringen &  
Utrecht School of Governance