

P.H.A. Frissen

De staat

Uitgeverij De Balie, Amsterdam 2002.

Intro

Paul Frissen, de 'postmoderne professor' zoals hij zichzelf in zijn nieuwste boek *De staat* noemt, sluit met zijn nieuwste boek zijn inmiddels bekende reeks van publicaties over de staat en de gevolgen van ICT voor overheidssturing af. Eerder schreef hij over de 'versplinterde', de 'virtuele' en de 'lege' staat. Alleen dit feit al maakt het boek tot een intrigerende gebeurtenis: hoe kan iemand die met de leegheid van de staat schermt, zo'n jarenlange preoccupatie met de staat aan de dag leggen?

Voor de preoccupatie dienen zich vier verklaringen aan. De eerste verklaring: de staat is leeg en de postmoderne professor wil dat niet accepteren. In zijn geschriften doet hij echter juist zijn best om zijn ironische acceptatie van de vermeende leegheid keer op keer te benadrukken. Dat maakt deze verklaring minder valide – al kunnen we met behulp van Frissens eigen wijze van argumenteren dan ook juist concluderen dat hij de leegheid toch *niet* wenst te accepteren. Hij betoogt immers vaak dat het voortdu-

rend benadrukken van het politiek primaat betekent dat het politiek primaat weg is. Vertaald: het keer op keer benadrukken van het accepteren van leegheid betekent dat je het eigenlijk *niet* accepteert.

De tweede verklaring: de staat is leeg en de professor wil de staat eigenhandig vullen. Wanneer we de reeks publicaties en al zijn optredens in bestuurlijk Nederland overzien, en ook zijn opdrachten voor overheden – over het lidmaatschap van de commissie ICT en Overheid schrijft hij in *De staat* – dan ligt zo'n verklaring voor de hand. Zijn eigen beschrijving van zijn rol in de commissie ICT en Overheid laat bijvoorbeeld zien dat hij verwoede pogingen doet om de agenda en de rapportage van de commissie te beïnvloeden. Dat zijn natuurlijk paradoxaal verwoede pogingen, omdat hij de leegheid met lofzangen op het sturingsloze lijkt te willen vullen.

De derde verklaring: de staat is niet leeg, en de postmoderne professor ziet dat, of niet, maar kan zich met de contemporaine inhoud van de staat niet verenigen. Waarom, dat blijft een raadsel, maar wel duidelijk is dat dit een gevaarlijk spel is. Wanneer de staat belangrijke functies vervult, dan is het keer op keer benadrukken van de leegheid *tricky*, niet alleen omdat hij daarmee onnodige emoties los-

maakt, maar ook omdat hij gegeven zijn positie en reputatie niet enkel registreert, maar ook de toon zet. Als de staat niet leeg is, maar vooraanstaande denkers hameren voortdurend op leegheid, dan wordt leegheid *gecreëerd*.

De vierde verklaring: de leegheid of volheid van de staat doet niet terzake, maar het inhoudelijke verhaal van de postmoderne professor wordt door andere, niet-inhoudelijke motieven gedreven. Motieven in de sfeer van bekendheid en reputatie, 'luis in de pels', 'postmodernist', ironicus, genot, en wat dies meer zij. Op zich weinig problematische motieven, zeker in het postmoderne discours, maar ze kunnen problematisch worden wanneer 'onschuldige' lezers zich door de *inhoudelijke* argumentaties laten verleiden. Hier kan de *hybriditeit* van Frissens positie zich wreken: wel universiteitsprofessor (de universiteit als moderne institutie), wel quasi-wetenschappelijk te werk gaan, met methodologische opmerkingen over dataverzameling (ook in zijn nieuwste boek), wel het wetenschappelijke canon (met referenties naar andere onderzoekers en literatuur), maar toch 'postmodern'.

Natuurlijk, het postmoderne uit zich in Frissens nieuwste en vooral vorige boek in de samenwerking met *arty* mensen en in fantastische vormgeving, en in het zelfreferentiële spel met taal en beeld (eigen citaten worden uitvergroot weergegeven; in *De staat* staat een foto van Frissen voor een beeldwand met covers van *De lege staat*), maar in het nieuwste boek overheerst toch weer de klassieke vorm, met inhoudsopgave, hoofdstukken, analyses, enzovoort.

Drieluik der gemiste kansen

Ach, eigenlijk zijn bovenstaande overdenkingen zinloos, want postmoderne professoren zijn ongrijpbaar. Het mooie van hun posities is dat weinig hen kan raken, omdat ze inmiddels door hun attractief verzet tegen het establishment door het establishment zijn omarmd. Kritiek vanuit het establishment versterkt die positie: zelfs als het wetenschappelijk of bestuurlijk establishment welgemeend 'anti'postmodern is, en dat laat merken, dan omarmen ze toch. De wetenschappers en bestuurders hebben aandacht voor het postmoderne, ze weten ervan, en dat betekent dat ze bij hun vervolgacties *niet* meer *niet* kunnen weten.

Interessanter is het derhalve om nieuwe publicaties, zoals *De staat*, met open vizier te ontvangen,

niet bij voorbaat te kwalificeren, en op hun eigen merites te beoordelen. Voor mij persoonlijk is die grondhouding geen probleem. Ik zelf heb uitgekeken naar Frissens nieuwste boek; ik zelf ben geen postmodernist, maar heb grote waardering voor postmoderne verkenningen en postmodernisten; ik heb grote behoefte aan nieuwe verbindingen tussen de vaak 'saaie' bestuurswetenschappen en andere (culturele) domeinen; ik ben ervan overtuigd dat de overheid gevaarlijke sturingsillusies koestert; ik heb waardering voor het werk van Frissen. Dus bij voorbaat 'gebiased' ben ik niet.

Toch vind ik *De staat* een teleurstellend boek, en ik zal proberen om die teleurstelling langs inhoudelijke weg toe te lichten. Daarbij raak ik aan de discussies die hierboven bij de vier verklaringen zijn geïntroduceerd. Ik zal namelijk uitgaan van de *hybriditeit* van Frissens positie: door met één been in de klassieke wetenschappen te blijven staan, ontstaat er *in* zijn argumentaties ruimte om wetenschapsinhoudelijke reflectie op die argumenten te plegen. Het gevolg daarvan is dat er automatisch vragen omtrent 'bewijslast' ontstaan, bijvoorbeeld de bewijslast voor horizontalisering of leegheid. Dit leidt tot fundamentele inhoudelijke vragen over Frissens (postmoderne) positie die met zijn nieuwste boek niet weggenomen maar *versterkt* worden. Door met het andere been in het postmodernisme te staan, waardoor vorm en esthetiek op de voorgrond geplaatst worden, ontstaan vragen omtrent het postmoderne gehalte van het boek.

Het boek is doortrokken van drie *gemiste kansen*. (1) Frissen heeft zijn kans gemist om de inhoudelijke *boodschap* van postmodernisten krachtig over te brengen, met name op niet-'gelovigen'. (2) Hij heeft zijn kans gemist om vanuit zijn ervaring en (hybride) positie *nieuwe* dingen te doen. (3) Hij heeft met de vorm van het boek kansen gemist; sterker, de vorm werkt *tegen* het boek.

De staat. Het boek heeft een overzichtelijke (drieluik)structuur. In het *eerste* deel doet Frissen verslag van zijn ervaringen in de commissie ICT en Overheid, waarvan hij vice-voorzitter was. Hij noemt dit verslag 'petit histoire' (postmodernisten zijn ook overwegend Frans?) en zo'n verslag voor Frissens zoektocht naar de gevolgen van ICT voor de staat een goede greep. Het biedt zowel inzicht in hoe de staat werkt, met commissies en zo, alsook in hoe ICT de

staat beïnvloedt. De commissie moest immers rapporteren over ICT en overheid. In het verslag laat hij zien hoe de commissie tot stand kwam, waartoe zij diende, wie erin zaten, hoe er werd vergaderd, welke geschriften werden afgescheiden, en hoe de geschriften werden ontvangen.

In het *tweede* deel laat Frissen 'dienaren van de staat' aan het woord. Na foto's van de dienaren – foto's die de dienaren er niet mooier op maken! – komen we in een verzameling van losse citaten uit de monden van de dienaren terecht, thematisch geordend. Dit is voor Frissen een 'virtueel rondetafelgesprek': hij heeft afzonderlijk met de mensen gesproken en zelf citaten achter elkaar geplakt.

In het *derde* deel gaat Frissen in op de 'staat van de staat'. Mede op grond van de eerste twee delen, maar vooral op grond van eerder werk, van hemzelf en anderen, verkent hij de gevolgen van ICT voor de staat, met nadruk op de gevolgen voor publiek domein, democratie en politiek. Hij gaat in op netwerken, globalisering en lokalisering, beheersingsmythen, esthetisering, en ga zo maar door.

Gemiste kans 1: boodschap. De eerste gemiste kans heeft betrekking op de kracht van zijn (postmoderne) *boodschap*. In deel I laat hij de kans liggen om vanuit zijn overtuiging en wereldbeeld de werking van de staat te doordenken. Natuurlijk zijn er sowieso vragen over wat de commissie ICT en Overheid zegt over de werking van de staat, maar veel belangrijker is dat zijn postmoderne positie van binnenuit verwatert. Ten eerste bewijst Frissen dat de commissie niet 'leeg' is, maar door de discussies tussen mensen, die van verschillende pluimage zijn en verschillende bindingen hebben met de samenleving, 'vol' is – te 'vol'. Frissens vorige boek had op grond van die bewijslast beter de 'volle' of 'overvolle' staat moeten heten. Natuurlijk is er een problematische verbinding tussen wat de commissie bedenkt en de consequenties voor overheidsbestuur en sturing, maar dat moet niet geradicaliseerd worden. Het betreft hier een onderwerp – ICT – dat door zijn aard niet *manageable* is; het laat bovendien tegelijkertijd zien dat via zo'n commissie *wel* van alles kan gebeuren. De doorwerking hoeft niet direct te zijn, maar zo'n commissie kan als 'knooppunt' van kennis, ervaringen en inzichten dienen, waardoor bepaalde manieren van denken – begrippen, taal, en dergelijke – *institutionele status* verwerven.

Bovendien koppelt Frissen de bespreking van de commissie, leden en stukken los. Dat is zeer te betreuren, omdat we nu geen goed inzicht krijgen in hoe de evolutie van de inhoudelijke discussie *verbonden* is met wat binnen en rondom de commissie gebeurt. Dat hij er zelf ook niet goed uitkomt, wordt bewezen door de slotalinea van deel I die er in feite op neerkomt dat de zaak 'complex' is. Overigens wijst hij daarin ook op de onbedoelde gevolgen van staatsinterventie. Dus toch sturingspotentie?

In deel II, waar ik korter over kan zijn, laat Frissen ook de kans liggen om de lezer iets vanuit zijn postmoderne overtuiging te leren. Deel II kan als bladvulling worden beschouwd: het gaat over personen (dienaren), maar *niet* over personen – niet over hun rol, betekenis, belang. Deel II kan ook als de eerste ruwe fase van interviewverslagen worden gelezen: thematisch geordende citaten. We krijgen een keur aan citaten voorgeschoteld, maar niets te horen over wie de personen zijn en wat deze citaten 'zeggen'. Mogen Frissens studenten hiermee aankomen?

In deel III ten slotte wordt de postmoderne boodschap niet duidelijk, omdat de lezer bedolven raakt onder een enorme lading aan begrippen, inzichten, theorieën en auteurs die niet alleen qua 'inhoudelijke vorm' weinig attractief worden gepresenteerd, maar ook vele dubieuze uitspraken bevatten. Op verschillende pagina's wordt postmodernisme bijvoorbeeld gelijkgesteld aan de netwerksamenleving (onder meer p. 182 en p. 225). Dat is echter geen één-op-één relatie. Op p. 179 wordt gesteld dat 'het publieke domein' 'kleiner wordt', terwijl later over 'publieke domeinen' wordt gesproken en weer later wordt gesteld dat het publieke domein zich 'uitbreidt' (p. 181). Op p. 180 wordt gesteld dat internet 'anarchistisch' is omdat er geen 'eenduidig centrum' is. Duidt het gebrek op 'eenduidig centrum' automatisch op 'anarchisme'? En hoe zit het dan met het ontstaan van 'vele duidelijke centra' (p. 179)? Op p. 181 stelt Frissen dat we niet voor of tegen multiculturaliteit kunnen zijn, omdat het een 'empirisch feit' is, net zomin als dat we 'voor of tegen water' zijn? Ik ben in ieder geval tegen dit soort argumentaties. Op p. 182 lezen we dat de 'territoriale grondslag niet altijd meer adequaat is om publieke voorkeuren te organiseren'. 'Niet altijd meer adequaat'? Wat betekent dat? Op p. 187 wordt politiek als 'een soort grammatica' aangeduid. Wat moeten we met zulke

onbepaalde woorden als 'een soort' – woorden die hij vaker gebruikt ('redelijk informeel', 'redelijk open', p. 37)? Op p. 189 wordt onze samenleving als 'horizontale onderhandelingshuishouding' afgeschilderd, waarin 'gezagsrelaties minder dan ooit tevoren vanzelfsprekend zijn'. Zo'n zin werpt meer vragen op dan dat ze vragen beantwoordt: zijn er ook 'verticale' onderhandelingshuishoudingen? Is het 'minder vanzelfsprekend zijn van gezagsrelaties' een indicatie van 'horizontaal'? 'Minder vanzelfsprekend' duidt toch niet op 'gelijkwaardige' gezagsrelaties? En zijn ze 'meer dan ooit' 'minder vanzelfsprekend'? Is hier niet sprake van de kortzichtige neiging om de eigen tijd als bijzonderder en complexer dan vorige tijden te beleven? Op p. 195 stelt Frissen dat het regeerakkoord een 'stijlmanifest' moet worden. Afgezien van de vraag waarom hij een regeerakkoord überhaupt nodig vindt, wordt deze stelling niet uitgewerkt. Op p. 193 wordt gesproken over het 'ontwerpen' van nieuwe vormen van netwerkdemocratie, en op p. 225 wordt van een 'grondige renovatie' van het politieke en de staat gesproken. Toch een modernistische dieptestructuur? Toch intentioneel-instrumenteel verbouwen?

De drie delen tezamen worden al met al gekenmerkt door veel fragmentatie en weinig overtuigende constatering. Beide tasten de boodschap aan. Je hoeft het uitdijende reservoir aan kennis, literatuur, opvattingen niet direct aan lezers voor te schotelen; je hoeft geen postmodernist te zijn, om over de netwerksamenleving na te denken. Het leert ons ook iets over de postmoderne overtuiging. Centraal daarin staan 'processen van fragmentatie', zoals Frissen die vaag aanduidt, maar dat wil *niet* zeggen dat de doordenking van die processen zelf fragmentarisch hoeft te zijn!

Iedere denker heeft, voortbouwend op geschriften van en discussie van anderen, het recht – de plicht – om zijn of haar verhaal te construeren. Dat is een kwestie van *interpretatie*. Dat is ook de bron van wegvloeiende mogelijkheden voor overheden om te sturen: voor bestuur is *information overload* niet zonder meer problematisch – het zijn de maatschappelijk geïnduceerde *lack of meaning* en *contradictory meanings* die paralyseren. Dan zijn we terug bij deel I: een commissie construeert 'meaning', en het verslag daarvan moet om 'meaningful' te zijn, zich *tegelijktijd* in én los van de empirische fenomenen bewegen.

Gemiste kans 2: vernieuwing. De tweede gemiste kans heeft betrekking op de originaliteit van de inzichten – er is weinig nieuws te lezen, terwijl er wel veel reden is om nieuwe boodschappen over te brengen. Die redenen zijn zowel gelegen in nieuwe bestuurlijke ervaringen en nieuwe wetenschappelijke analyses, als in Frissens postmoderne gedachtegang zelf.

Om met het laatste te beginnen: op allerlei plekken, met name in deel III, constateert Frissen dat 'processen van fragmentatie' plaatsvinden, dat samenlevingen 'horizontaliseren', dat hiërarchie verdwijnt, dat de weerstand tegen regulering wijdverbreid is, dat het beeld van de 'piramide' obsoleet is geraakt, enzovoort. Zulke makkelijke constatering zijn problematisch en verhinderen de auteur om zich te vernieuwen. Ten eerste omdat ze het hart van Frissens hybride positie raken: ze worden als empirische feiten weergegeven, terwijl de postmoderne positie *bewijs* daarvoor inherent onmogelijk maakt. Ten tweede, en dat is veel belangrijker, omdat hier een expertgebaseerd *buitenperspectief* wordt gehanteerd waardoor een adequater begrip van empirische fenomenen onmogelijk wordt. Het is bijvoorbeeld immers helemaal niet zo dat hiërarchie en piramidale beelden verdwijnen, of dat mensen alle regulering verwerpen. Het is *wel* zo dat bestuurders, bedrijven en burgers *ambivalent* geworden zijn: ze willen geen regulering als het hen niet uitkomt, en wel regulering als het hen uitkomt, en ze willen vooral wel dat anderen gereguleerd worden. Dáárin schuilen de uitdagingen voor de staat. Het is bovendien de vraag hoe de burger de samenleving 'beleeft' – daarbij speelt hiërarchie nog steeds een rol –, maar daar trekt Frissen zich weinig van aan, terwijl hij wel stelt dat 'betekenis lokaal is' (p. 245). En dan zie ik nog af van opmerkingen over de situationele afhankelijkheid van sturing en hiërarchie: in specifieke situaties en op gezette tijden is hiërarchie nodig, en dat weten de mensen zelf ook. Wie (nietzscheaanse) films als *Apocalyps Now* van Francis Ford Coppola (recent de *directors cut Apocalyps Now Redux*) heeft gezien, weet wat ik bedoel.

Naast de mogelijkheden voor vernieuwing in de gedachtegang zelf, zijn er de nodige mogelijkheden voor vernieuwing, als gevolg van nieuwe maatschappelijke en intellectuele ontwikkelingen. Al die ideeën over 'netwerksamenlevingen' en het 'einde van de geschiedenis' kennen we nu wel; interessan-

ter is het om de rol van ICT in de verspreiding van de Culture of Fear te verkennen (zie de film *Bowling for Columbine* van Michael Moore); om het begrip van technologie te verbreden, en de discussies over biotechnologie, klonering, en 'regulering van het mensenpark' (cf. de Duitse filosoof Sloterdijk) te incorporeren; om te doordenken wat ICT en horizontalisering betekent voor *elites*, elitevorming en *avant gardes* die in het verleden altijd belangrijke betekenisgevende rollen hebben vervuld; enzovoort.

Gemiste kans 3: vorm. De derde gemiste kans heeft betrekking op de *vorm* van het boek. Zoals opgemerkt, het boek ziet er schitterend uit. Afgezien van de foto's van de dienaren, waardoor wellicht bijna bewust de 'lelijkheid' van de staat wordt gevisualiseerd (Frissens boek zou de 'lelijke staat' moeten heten, dat is met alle sturingsillusies en regeldrift eigenlijk veel toepasselijker), is de vormgeving van Mieke Gerritzen aantrekkelijk en is kunstdeel 'staatsbehang' mooi – al gaat het postmodernisme natuurlijk niet enkel om 'mooi'. Ik begrijp bovendien niet waarom het staatsbehang als een ahangseltje achteraf is opgenomen – in een ruimte omgeeft behang ons; we komen het niet enkel bij de uitgang tegen.

In aanvulling op deze laatste kritiek is nog het nodige over de vorm van het boek te zeggen. Frissen kiest – naar eigen zeggen – voor de vorm van het *drieluik*, waarbij hij verwijst naar de schilder Francis Bacon, die zich ook vaak van die vorm bediende. Hij had natuurlijk ook naar kerkgebonden drieluiken kunnen verwijzen, of naar werken als de 'Tuin der Lusten' van Hiëronymus Bosch (Prado, Madrid), en in al die gevallen wordt duidelijk dat deze metafoor voor het boek tekortschiet. Het boek is *geen* drieluik, maar gewoon drie delen – of eigenlijk zeven delen (foto's vooraf, inhoudsopgave, drie delen, literatuurlijst, staatsbehang; toch weer een klassiek *heilig* getal!) –, aangezien een drieluik als geheel *meer* is dan drie delen. In het gefragmenteerde boek van Frissen werkt dat niet zo uit, en volgens mij wil Frissen dat gegeven zijn postmoderne positie ook niet – of toch wel? Het drieluik zou voor Frissen namelijk eigenlijk onacceptabel moeten zijn, want in deel III stelt hij dat hij ervan overtuigd is dat het 'geheel minder is dan de som der delen' (p. 241).

Toevallig ben ik ook fan van Francis Bacon en ik acht Frissens verwijzing naar Bacon *ongepast*. Bij

Bacons drieluiken maakt het drieluik het werk tot 'meer' dan als er drie afzonderlijke luiken zouden bestaan. Dat heeft ten eerste met het spel met *ruimte* en begrenzing van de ruimte te maken: één werk met een afgrenzing, met daarbinnen drie afgrenzingen (drie lijsten). Die lijsten zien er bovendien hetzelfde uit bij Bacon, en ze zijn ook nog eens een keer letterlijk en figuurlijk schitterend: grote gouden, licht bollende randen. Het heeft ten tweede te maken met de *omstreden esthetiek* in werken van Bacon: het werk, met veel verwrongen lichamen, wordt door velen als gruwelijk ervaren. Bacon probeerde niet met mooi *design*, maar met verschrikking. Het heeft ten derde met de *samenhang* tussen de luiken te maken – en ook samenhang wordt door Frissen afgewezen (p. 243): de luiken staan op zichzelf, maar zijn innig met elkaar verbonden. Een voorbeeld: in zijn 'Triptych – Studies of the Human Body' (1970) schildert Bacon op drie luiken drie 'figuren', die 'iets' met elkaar te maken hebben, en ze bevinden zich allen ook nog eens een keer op een soort rails die horizontaal door het hele werk heenlopen en de luiken verbinden. Deze 'rails' komen ook in andere drieluiken voor (bijvoorbeeld 'Triptych in Memory of George Dyer', 1971), én in afzonderlijke doeken (zoals 'From Muybridge', 1965). Opnieuw geldt dat het werk van Bacon alleen al daardoor 'meer' wordt; volgens Frissen kan dat niet.

In drieluiken als 'Tuin der Lusten' is de verbinding tussen de luiken overigens nog sterker: de luiken vertellen tezamen een verhaal, vaak varianten op het thema geboorte-leven-dood (of paradijs-aarde-hel op aarde). Ze worden bovendien van links naar rechts gelezen. Zo'n chronologisch narratief wordt door postmodernisten afgewezen, maar als we er zo bij stilstaan heeft Frissens *De staat* meer weg van klassiek-religieuze drieluiken met zo'n van links-naar-rechts narratief dan van Bacons werk: we lezen het boek letterlijk van links naar rechts, en we gaan van micro (commissie) via meso (dienaren) naar macro (theorie). Moderner kan het niet!

Tot slot moet bij de vorm gewezen worden op de vele storende 'vormfouten'. Dat begint al bij de inhoudsopgave waar onder 'Deel 2' met grote letters 'multiculturaliteit' te lezen valt, in plaats van 'multiculturaliteit' met een 't'. Op de pagina daarna staat in de inhoudsopgave 'karakteristieke' in plaats van 'karakteristieken'. 'entrepreneur' wordt 'entrepreneur' (p. 74). Eén van zijn medewerkers (Hendriks)

wordt 'Hendrik', zonder 's' (p. 181). De literatuurverwijzingen staan tussen haakjes achter de punt, maar op sommige plekken (zoals p. 197) voor de punt. Vaak wordt als verbindwoord tussen twee auteurs 'en' gebruikt, en soms per vergissing '&'. Terwijl de vorm en plek van iedere letter voor postmodernisten van groot belang is.

Eind-begin. Het is, om af te sluiten, goed dat Frissen de staatscyclus heeft afgesloten. Ik denk dat het beter was als hij de cyclus met *De lege staat* had afgerond. Hoe dan ook, ik ben oprecht benieuwd naar Frissens volgende boek. De laatste twee zinnen van *De staat* zullen daarvoor leidend zijn: 'Het is aan politiek en bestuur zich een betekenisvolle positie te verwerven. Die positie kan niet langer die van een centrum zijn' (p. 255). Parafraserend: 'Het is aan Paul Frissen zich een nieuwe betekenisvolle positie te verwerven. Die positie kan niet langer die van een hybride-moderne/postmoderne-binnen/buiten-serieuze/ironische expert zijn.'

Mirko Noordegraaf

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (usbo), Universiteit Utrecht

Michael Hill en Peter Hupe

Implementing public policy. Governance in theory and practice

Sage Publications, Londen 2002

Met de toenemende druk op de overheid om verantwoording af te leggen over geleverde prestaties, is het vraagstuk van de – falende – uitvoering of implementatie van beleid de laatste jaren steeds hoger op de publieke, politieke en bestuurlijke agenda's komen te staan. Dit werd in Nederland nog versterkt door onderzoek naar de rampen in Enschede en Volendam en door parlementaire enquêtes, zoals recent naar de bouwnijverheid, waaruit naar voren kwam dat overheden vaak niet of anders dan bedoeld, de expliciet opgedragen taken verrichten die nodig zijn om de hen toegevoegde doelen en verantwoordelijkheden te realiseren. Binnen de beleids- en bestuurswetenschappen lijkt die aandacht voor beleidsuitvoering geringer. Na een periode in de jaren zeventig en – vooral in Nederland – de jaren tachtig waarin implementa-

tiestudies het wetenschappelijk debat voor een belangrijk deel bepaalden, staan momenteel op de beleids- en bestuurswetenschappelijke agenda andere thema's bovenaan zoals beleidsnetwerken, interactieve beleidsontwikkeling, publieke verantwoording en *governance*.

Michael Hill en Peter Hupe breken in hun boek *Implementing public policy* een lans voor het behoud van een eigenstandige focus op uitvoeringsprocessen, als subdiscipline binnen de politieke en bestuurswetenschappen. Beide auteurs hebben hun sporen op dit terrein al eerder verdiend; Hill vanaf de jaren zeventig – in Nederland bekend geworden met zijn samen met Christopher Ham geschreven *The policy process in the modern capitalist state* (New York, St. Martins Press 1984) – en Hupe vanaf de jaren tachtig met een veelheid aan publicaties over onder andere beleidsimplementatie. Dat blijkt ook uit dit boek; zowel uit de omvangrijkheid van de behandelde thema's, inzichten en de relaties daartussen, als uit de keuzes die zij maken ten aanzien van het perspectief op beleidsimplementatie. Het gaat hen zowel om onderzoek naar beleidsuitvoering als om het management van beleidsuitvoering; om empirische analyse en om prescriptie. In het eerste introducerende hoofdstuk bekennen ze zich, voortbouwend op het rationalistische fasemodel van beleid, tot de positivistische traditie binnen de beleids- en bestuurswetenschappen (p. 6). Ze grijpen echter niet eendimensionaal terug op het klassieke 'rationele' perspectief op beleid, maar ontwikkelen een – optimistisch – toekomstperspectief voor implementatieonderzoek dat aansluit bij en zelfs z'n basis vindt in moderne inzichten rond het begrip *governance*. Het vertrekpunt is de idee dat collectieve publieke doeleindenrealisatie niet alleen gestalte krijgt vanuit of door de overheid, maar totstandkomt op verschillende niveaus en onder wisselende condities waarbij zowel publieke, private als non-profitpartijen betrokken kunnen zijn en waarbij een verscheidenheid aan beheersingsmechanismen van kracht kan zijn. Bepleit wordt daarom een multidisciplinaire, multilevel- en multifocusverbreding van het perspectief op beleidsimplementatie, waarbij de aandacht moet uitgaan naar de specifieke contexten waarbinnen implementatie plaatsvindt. Implementatieonderzoek kan daarmee, zo luidt conform de ondertitel de boodschap van het boek, een bijdrage leveren aan de theorie en praktijk van *governance*.

In een zevental hoofdstukken wordt vervolgens ingegaan op verleden, heden en toekomst van implementatieonderzoek en wordt het eigen perspectief op de bijdrage van implementatieonderzoek aan de uitvoeringspraktijk verder ontwikkeld. De auteurs hebben zichtbaar veel aandacht aan het boek besteed en zich niet beperkt tot de auteurs en het interne debat van de jaren zeventig en tachtig. In hoofdstuk 2 wordt implementatieonderzoek gepositioneerd en worden onderwerpen besproken die voortkomen uit 'implementatieonderzoek *avant la lettre*' en uit studies vanuit belendende percelen zoals de organisatiwetenschap en institutionele en postmoderne theorieën. Vervolgens komt de ontwikkeling van het wetenschappelijk debat over beleidsimplementatie aan de orde in de hoofdstukken 3 en 4; van het klassieke *top-down* denken van Pressman en Wildavsky, via de *bottom-up* benadering waarvoor Lipsky's onderzoek naar *street-level bureaucracy* symbool staat, tot de meer synthetiserende benaderingen van Scharpf. De paradigmatische veranderingen rond het denken over implementatie binnen het openbaar bestuur vormen het onderwerp van hoofdstuk 5 en in hoofdstuk 6 komen de theoretische en methodische *state of the art* van het implementatieonderzoek aan de orde. Daarvoor hebben de auteurs zelf een survey gehouden onder 88 artikelen uit 33 internationale vakbladen over de operationalisatie van empirisch onderzoek naar beleidsuitvoering. Op basis daarvan wordt in hoofdstuk 7 de voorgestane richting van implementatieonderzoek in programmatische en methodische zin uitgewerkt. Hoofdstuk 8 werkt tot slot toe naar een conceptualiserend en prescriptief perspectief op het managen van implementatieprocessen in termen van *governance*.

Ondanks de waardering die ik heb voor de goed onderbouwde pogingen van de auteurs om de ontwikkeling en mogelijkheden van de studie van beleidsimplementatie te typeren en te verbinden met actuele inzichten binnen de beleids- en bestuurswetenschappen, is het een boek geworden waar ik moeite mee heb en dat naar mijn idee niet helemaal geslaagd is. Dat is gezien de vele doelstellingen die de auteurs met het boek hebben, ook vrijwel onmogelijk en ze hebben daar zichtbaar mee geworsteld. In hun streven om tegelijkertijd de ontwikkeling in het denken over beleidsimplementatie te analyse-

ren, een methodisch-programmatisch perspectief op het doen van implementatieonderzoek te presenteren, een nieuwe conceptualiserende visie op implementatie te ontwikkelen en om het domein en de relatieve autonomie van een subdiscipline af te bakenen, wordt alles met alles verbonden en krijgt het boek een wat gekunsteld en geconstrueerd karakter. Dat komt onder andere naar voren in de overdaad aan verwijzingen door het hele boek heen naar eerdere of nog komende hoofdstukken, waarmee de lezer bewust moet worden gemaakt van de samenhang met vergelijkbare discussies, onderwerpen en auteurs. De rode draad in het betoog raakt er echter eerder door ondergesneeuwd. Meer in het algemeen geldt dat de vrijwel uitputtende en noodzakelijkerwijs gecondenseerde behandeling van de vele perspectieven en indelingen van andere auteurs zich slecht verhoudt tot het presenteren van de eigen conceptie van beleidsimplementatie. Het encyclopedische karakter van het één verdringt als het ware de poging om een appellerend en inzichtbiedend beeld op beleidsimplementatie op te roepen en dat is jammer. Anders dan de titel en ondertitel doen vermoeden, gaat het boek minder over uitvoeren van publiek beleid, maar meer over de studies en de studie van beleidsuitvoering. Daardoor richt het zich vooral op geïnteresseerde vakbroeders en -zusters en is het minder toegankelijk voor het bredere publiek dat zich met uitvoeringsvraagstukken bezighoudt.

In het verlengde hiervan had ik liever gezien dat het laatste inhoudelijke hoofdstuk, *Governance en managing implementation*, dat eigenlijk de conceptualiserende kern van het boek betreft en als enige hoofdstuk rechtstreeks verbonden is met de titel van het boek, als vertrekpunt was gekozen. In dat hoofdstuk wordt vanuit de inzichten over *governance* gekeken naar beleidsuitvoering. Juist omdat aan het eind van dat hoofdstuk de geforceerde poging wordt losgelaten om alles te benaderen vanuit wat eerdere studies over implementatie hebben opgeleverd, biedt dat inzichten waar op voortgebouwd kan worden. Het onderscheid dat wordt gemaakt tussen drie niveaus van *governance* (constituerend, directief en operationeel) die worden afgezet tegen de verschillende *loci* van politiek-sociale relaties (politiek-administratieve systeem, institutionele relaties, *street-level-niveau*) (p. 183), biedt een uitgelezen handvat om uitvoeringsvraagstukken systematisch en coherent te behandelen, of je dat nu *operational*

governance noemt of niet. En dat laatste gebeurt nu eigenlijk – met uitzondering van de laatste paar pagina's – nauwelijks.

Deze constatering brengt me tot slot wel tot de vraag of we die eigenstandige positie van implementatiestudies als subdiscipline binnen de beleids- en bestuurswetenschappen echt nodig hebben. Onderzoek naar beleidsuitvoering zal nodig blijven en zal gedaan blijven worden, ook ten behoeve van de beleidspraktijk. Maar voorzover ik het kan overzien is de winst van het implementatieonderzoek uit de voorbije jaren juist dat het eerder vanzelfsprekende normatieve perspectief op beleidsuitvoering, uitgaand van de effectiviteit van de bureaucratische organisatie, werd geproblematiseerd en onderzocht. De geaggregeerde resultaten daarvan hebben de aandacht voor de gelaagdheid van bestuur, de betrokkenheid van verschillende publieke en private actoren en de aandacht voor de contextualiteit van beleid juist mogelijk gemaakt en mede geleid tot denken over beleid in termen van *governance*. Door dat succes is die semi-autonome positie van implementatieonderzoek verloren gegaan en is het opgegaan in de bredere beleids- en bestuurswetenschappen; dat is niet erg en dat doet niets af aan het belang van het vraagstuk.

Wieger Bakker

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO)
Universiteit Utrecht

Pieter Ippel

**Modern recht en het goede leven. Over
gezondheid, milieu en privacy**

Boom, Den Haag 2002

Van mijn door prof. Kruit gegeven eerstejaarscolleges sociologie herinner ik me vooral de uitspraak: 'Het recht is een normatieve en de sociologie is een empirische wetenschap'. Impliciet werden hier twee dingen mee gezegd: ze zijn verschillend, maar in feite is de sociologie superieur, want die is pas echt wetenschappelijk en verder zat in die uitspraak toch iets opgesloten van: *and never the twain shall meet*. Ik vermeld dit omdat er, zoals het zo vaak gaat met zaken die je met de paplepel krijgt ingegoten, toch iets van deze opvattingen is blijven hangen.

Het recente boek van Pieter Ippel *Modern recht en het goede leven* komt dan ook als een aangename, want vooroordelen doorbrekende verrassing. Deze studie put uit diverse bronnen, zoals de auteur in zijn inleiding zegt: positief recht, rechtssociologie en, als *Dritte im Bunde*, rechtsfilosofie/ethiek. In mijn ogen is dit een heel gelukkig huwelijk geworden of beter een gelukkige *ménage à trois* en dat is vrij zeldzaam.

Het boek begint met een spetterend hoofdstuk over de rusteloosheid van het recht, waarin duidelijk wordt dat er in onze tijd zowel sprake is van vermaatschappelijking van het recht als van juridisering van de samenleving. De twee werelden groeien dus naar elkaar toe zonder overigens in elkaar op te gaan. Vooral het beeld dat het recht een wat saaie, conservatieve en in zichzelf besloten aangelegenheid is, wordt hier krachtig bestreden; het heeft zijn autonomie grotendeels verloren en is responsief geworden. En zo weet de auteur duidelijk te maken dat vrijwel alle recente maatschappelijke, filosofische en ethische problemen van grote invloed zijn op het recht. In onze rusteloze samenleving heeft de rechter steeds minder houvast aan de wet en is hij steeds vaker gedwongen maatschappelijke en morele afwegingen te maken. Er is kortom sprake van socialisering en zelfs sociologisering van het recht, wat de rechtsvinding opener, maatschappijgerichter, maar aldus Ippel, ook riskanter maakt. Wat hij met dat laatste bedoelt, wordt verder niet uitgewerkt, maar ik kan me daar wel iets bij voorstellen. Een recent voorbeeld, de door minister Nawijn aangezwengelde discussie over de doodstraf is vanuit juridisch standpunt een taboe en een non-issue omdat het in onze grondwet en in een aantal Europese verdragen uitgebannen is. Het blijkt echter dat niet minder dan 40% van de Nederlanders en als ik me goed herinner zelfs 80% van de LPF-aanhanger, er voorstander van is. Sociologisering van het recht zou dan inderdaad kunnen betekenen dat dit thema weer op de maatschappelijke en politieke agenda gezet wordt en dat is zeker riskant te noemen, zoals wel vaker met het honoreren van de *vox populi* het geval is.

In de op deze inleiding volgende hoofdstukken worden drie recente nieuwe rechtsgebieden nader uitgewerkt: het gezondheids-, milieu- en privacyrecht, ieder met een aantal uitgewerkte casestudies. In het hoofdstuk over het gezondheidsrecht worden als cases de dwang op psychiatrische patiënten, het

waarborgen van gelijke toegang tot de gezondheidszorg en het kloneren van mensen en andere vormen van genetische manipulatie aan de orde gesteld. In het kader van het milieurecht worden het streven naar meer milieurendement, het gedogen en het natuurbeleid in de richting van natuurontwikkeling behandeld. In de bijdrage over het privacyrecht komen de problemen van de videocamera in de openbare ruimte en die van de 'gekoppelde burger' in diens rol van consument, werknemer, patiënt en, *last but not least*, illegale vreemdeling aan de orde. Dit zijn buitengewoon informatieve hoofdstukken; ze vormen een *Fundgrube* voor zowel degenen die zich in deze problemen in zijn algemeenheid willen verdiepen als voor hen die speciaal in enkele van deze cases geïnteresseerd zijn. Het boek eindigt met een goede samenvatting en met een blik op de toekomst.

Tot zoverre de inhoud en *so far for the praise*, die ik met genoegen rondstrooi, en dan nu enkele kritische kanttekeningen. Om te beginnen valt op dat hoewel de auteur in zijn inleiding veel waarde en betekenis hecht aan het internationaliseringsproces (europeanisering en mondialisering) die dimensie in de beschrijving van de cases niet of nauwelijks terugkomt. Na een blik op de wereld buiten onze grenzen worden we weer teruggevoerd naar de problemen van onze nationale staat en hoewel begrijpelijk (het boek is geschreven voor een Nederlandse markt), vind ik dat toch betreurenswaardig. Om een voorbeeld te geven; de niet behandelde privacykant van het *world wide web* lijkt me spannender en uiteindelijk relevanter dan die van de videocamera's in onze openbare ruimtes. Overigens lijkt Ippel nogal beducht te zijn voor die internationaliserings- en mondialiseringprocessen. Hij schildert in deze vooral de negatieve consequenties. Zo wijst hij op het gevaar van het handhaven van strenge milieuregels voor de internationale concurrentiepositie. In de wandeling wordt dan gesproken over een *race to the bottom* en over het Delaware-effect, naar de Amerikaanse staat Delaware (in de vs is het milieubeleid een zaak van de afzonderlijke staten), die zeer minimalistische milieunormen kent in de hoop bedrijven uit andere staten naar zich toe te lokken. Het opmerkelijke is nu dat zich onder bepaalde omstandigheden het tegenovergestelde proces voltrekt, het zogenoemde Californië-effect, genoemd

naar de Amerikaanse staat met de strengste milieuregels, waarbij het mogelijk blijkt dat die strenge regels nu juist de norm gaan worden voor de andere staten, zoals Sebastiaan Princen in zijn voortreffelijke proefschrift *EU Regulation and Transatlantic Trade* (Kluwer, Den Haag 2002) heeft aangetoond. Wat zich hier binnen de Verenigde staten voltrekt, kan zich ook op Europees en zelfs mondiaal niveau gaan voordoen. Internationalisering hoeft dus niet altijd verlagend van de normen in te houden.

Een minder belangrijk kritiekpunt dat ik hier toch even wil noemen, betreft de bespreking van de recente geschiedenis van de gezondheidszorg en dan met name de geestelijke gezondheidszorg in Nederland. Ik mis hier een verwijzing naar het werk van Ivan Illich, die met zijn *Medical nemesis* grote invloed heeft gehad op ons denken over het vermeende helende karakter van ons medische systeem en ook de geschiedenis van het roemruchte psychiatrische experiment Dennendal ontbreekt.

Het meest hebben mij echter de paragrafen over het kloneren van mensen verbaasd, een thema dat de laatste tijd weer dik in onze kranten staat, hoewel we op dit moment van schrijven nog steeds niet weten of we hier nu wel of niet met een 'canard' van doen hebben. De stijl en betoogtrant van Ippel is in zijn algemeenheid van een soms bijna vermoeiende redelijkheid met veel gevoel voor nuances en enerzijds-anderzijds argumenten. Echter waar het het kloneren van mensen betreft, schiet hij volledig uit zijn slof. Nadat hij de voorstanders ervan (die overigens met zeer redelijke argumenten komen) kort aan het woord gelaten heeft, houdt hij een geëmotioneerd pleidooi voor het verbieden ervan in de vorm van een antikloonwet, die hij aanduidt als een wet als een cimbaal (symbolen worden tot cimbalen zoals Ippel Achterberg laat zeggen) of nog klinkender als een paukenslag. (Moeten we hier aan Haydn denken?). De argumenten van Ippel komen erop neer dat we hier een terrein betreden waar eerbied en ontzag voor 'het heilige' ons moeten weerhouden het te betreden (p. 119). Op zich is dit een respectabel standpunt, zoals dat van de paus over abortus, euthanasie en geboortebeperving respectabel is. Maar wie geen problemen heeft met abortus of ivf, zal niet goed met steekhoudende en rationele argumenten tegen kloneren aan kunnen komen. Natuurlijk zijn er risico's aan verbonden, maar dat gold ook voor de eerste openhartoperatie van dr.

Barnard. Bovendien is het de vraag of een anti-kloonwet wel effectief zal zijn. Toen de Italiaanse arts Antinori, die aangekondigd had dat hij een kliniek voor het kloneren van mensen wilde openen, geconfronteerd werd met het feit dat dat in Italië verboden is, merkte hij laconiek dat hij in dat geval zijn kliniek zou openen op Cyprus of in een ander land waar de wetgeving op dit punt minder streng is. Nu is Cyprus als toekomstig EU-lid waarschijnlijk geen goed voorbeeld, maar het gaat om het principe. Er zijn altijd wel landen die dergelijke klinieken met open armen zullen verwelkomen en mensen (en niet alleen de rijken) die het ervoor over hebben daarnaar toe te reizen om zich daar te laten behandelen. Dat is de werkelijke consequentie van het mondialiseringsproces.

Tot slot nog een teleurstelling, Het boek eindigt met een anticlimax in de vorm van een blik op de toekomst, die door een vermoeide D66-er lijkt te zijn geschreven. Hier wreekt zich overigens dat het

manuscript kennelijk al afgerond was voordat 'de opstand der burgers' plaatsvond. Ons land wordt door Ippel nog afgebeeld als het toonbeeld van rust, orde, vooruitgang en tolerantie. Dat hij de eruptie van 2002 niet heeft zien aankomen valt hem niet euvel te duiden. Ik denk dat vrijwel niemand dat voorzien heeft. Jammer is het dat het geschetste toekomstbeeld daardoor extra gedateerd aandoet. Het gaat bij Ippel steeds over het juiste midden, over maathouden, over onthaasten, over de wereld die aan vlijt ten onder gaat. Nu gaan toekomstbeelden maar zelden werkelijk over de toekomst en zijn het meestal projecties van angsten en zorgen in het heden. De toekomst van Ippel lijkt echter vooral de zorgen van gisteren te weerspiegelen, maar de auteur kan zich revancheren in een volgende druk die ik hem en zijn boek van harte gun.

Bart van Steenberghe
Universiteit Nijenrode