

De Commissie als tovenaarsleerling?

Gedachten over Europees openbaar bestuur
en de rol van ICT bij het ter verantwoording
roepen van de bureaucratie

Deirdre Curtin

Prof.dr. D.M.Curtin is hoogleraar in het Recht der Internationale Organisaties, verbonden aan de rechtenfaculteit van de Universiteit van Utrecht. Zij is onder andere auteur van *Postnational Democracy: The European Union in Search of a Political Philosophy* (Kluwer 1997) en werkt aan een boek over openbaar bestuur in de Europese Unie.

Adres: Universiteit van Utrecht
Achter Sint Pieter 200
3512 HT Utrecht

Samenvatting

Deze bijdrage bevat een kritische beschouwing van het recent verschenen *White Paper on Governance* van de Europese Commissie. Dit White Paper, waarin de EU-bureaucratie onder de loep wordt genomen, had het hoogtepunt van de commissie-Prodi moeten vormen. De Commissie was zelf zeer zelfingenomen met de conclusies die daarin werden gepresenteerd. Echter, in dit artikel wordt betoogd dat ondanks het feit dat het hoofdstuk over democratie een centrale plaats toebedeeld had gekregen in het White Paper, de commissie-Prodi er noch in geslaagd is een visie op de toekomst van Europa, noch een innoverende en 'state of the art'-benadering van het onderwerp 'governance' te presenteren. Dit is een gemiste kans. Ten slotte gaat het artikel in op de invloed van ICT op de verhouding openbaar bestuur en burger en benadrukt het de relevantie daarvan binnen het kader van de Europese Unie.

1 Inleiding

De Commissie van de Europese Unie wordt vaak 'de motor' van de Europese integratie genoemd. Het Witboek dat de commissie-Delors in 1987 publiceerde, zou een werkelijk 'bepalend moment' in haar geschiedenis kunnen zijn, evenzo als de aankondiging van de succesvolle lancering van een opnieuw versterkte 'interne markt'. Tijdens de vertrouwenscrisis door het aftreden van de commissie-Santer in 1999, legde de nieuw geïnstalleerde commissie-Prodi zichzelf een ambitieuze hervormingstaak op. Een onderdeel van dat programma was om zogenaamde 'nieuwe vormen van governance' in de context van de Europese Unie (hierna: EU) te onderzoeken, alsmede de verschillende niveaus van governance waaruit de Unie bestaat, met de duidelijke intentie een serieuze discussie op gang te brengen over de wijze waarop men meer democratie in de besluitvormingsprocessen kan brengen. De uitkomst van deze commissieoverpeinzing zou de vorm aannemen van een verrekend 'Witboek over Europese Governance' dat, in de woorden van Romano Prodi, een 'bepalend moment' van zijn commissie zou zijn, alsmede een forum voor reflectie over de vele gerelateerde institutionele issues die behandeld moesten worden

in de aanloop naar de volgende Intergouvernementele Conferentie over Institutionele Hervorming in 2004.

In de aanloop naar het *White Paper on Governance* (hierna: Witboek of WB) gedroeg de Commissie zich in sommige aspecten als een nogal dominante tovenaarsleerling, zij het uitgedost in New Age-kleding: ze consulteerde met externe experts en zogenaamde satelliet 'nieuwe spelers in Europa' (Governance Team 2001), onderwijl on-line contact onderhoudend met het publiek via de (naar eigen maatstaven zeer uitgebreide) website, ploos *inter alia* wetenschappelijke literatuur uit op zoek naar een 'magische genezing' (WB, 3 en 9) en voerde uitputtende discussies binnenskamers. Het adjectief 'dominant' verwijst zowel naar het proces als naar het resultaat. De veronderstelling dat de rol en inbreng van de Commissie het vinden van die 'magische' formule zou zijn, die haar in staat zou stellen de toekomst van de democratie in de EU om te vormen (de subtekst, zowel letterlijk als figuurlijk, uit het begin van het WB-proces), raakte ondergesneeuwd door haar eigen uiterst specifieke obsessie, namelijk om haar eigen rol in de besluitvorming te herontdekken en nieuw leven in te blazen, waardoor zij halverwege aangezet werd tot een meer traditionele uitdossing.

De Commissie zette pontificaal het begrip 'good governance' centraal in haar WB waarmee ze en passant een aantal uitgesproken principes, zoals die van *proportionaliteit* en van (actieve) *subsidiariteit* (benadrukt in de aanloop, de openbare hoorzittingen en in de rapporten van verschillende werkgroepen) onderuithaalde. Dit begrip good governance wordt nogal magertjes ingevuld in het WB (WB, 10) en is voldoende vaag en oncontroversieel om zo'n beetje alles te kunnen betekenen en weinig op te lossen. Het is zeker geen bedreiging of verlies aan focus voor een Commissie die koste wat het kost haar eigen positie wil consolideren, en het geeft eenvoudig een aantal losse ambities weer die eigen zijn aan alle 'overheden' die hun naam eer aandoen. Er is bijvoorbeeld niets nieuws of substantieels aan de conclusie, dat in het kader van 'meer openheid' de Commissie up-to-date en on line informatie zal aanleveren bij de voorbereiding van beleid in alle stadia van de besluitvorming' (WB, 4), noch dat de Commissie 'minimum standaarden voor consultatie zal vastleggen en publiceren' met zowel regionale en lokale partners, als vertegenwoordigers van de civil society

(WB, 4). Tegelijkertijd besteedt de Commissie de meeste tijd en inspanning aan het benadrukken van haar rol in de klassieke *community method* van het besluitvormingsproces en de eigen rol in het proces van initiëren, alsof de aard en de omvang van de problemen die de EU heeft in de afgelopen vijftig jaar niet veranderd zijn.

Gezien de schier ondraaglijke lichtheid van enkele door de Commissie voorgestelde oplossingen en vooruitgangprocessen en het niet minder toverachtige spektakel dat door het WB zelf is gelanceerd, dringt zich het beeld op van een matige en ongeïmpireerde tovenaarsleerling die onbedoeld aan de bestaande misverstanden en problemen bijdraagt.

Er is reeds veel waardevols gezegd over de verschillende aspecten van het WP (zie, met name, Internet Symposium). Om me te kunnen concentreren op de evolutie van de bredere context van governance door het spectrum van de EU-reglementen, -processen en -structuren heen, neem ik in deze bijdrage opzettelijk wat afstand van de details van het WB zelf. Ik zal een aantal trends in de wijze waarop het begrip openbaar bestuur zich heeft ontwikkeld op EU-niveau signaleren, en ik zal de inhoud van het WB plaatsen in de context van dat bredere perspectief. Tijdens dat proces zal ik de rol die informatie- en communicatietechnologie speelt in het begrip governance benadrukken, de wijze waarop het governance vereenvoudigt en zelfs transporteert. Men kan zeggen dat informatie- en communicatietechnologie (hierna: ICT) niet alleen nieuwe mogelijkheden creëert in de relaties tussen burgers en openbaar bestuur, het *transformeert* tevens bestaande mogelijkheden en relaties (zie, ICT and Government Committee 2001). Op deze wijze behandel ik de rol van een volwassen en actieve geïnformeerde publieke sfeer als *complement* van representatieve instituten, bij het ter verantwoording roepen van de Europese bureaucratie. Vanuit dit perspectief zal het idee van de participerende burger die de fundamenteën van de Commissie's WB verstevigt, worden beoordeeld.

2 De context van het 'Witboek over Europese Governance'

Toen de commissie-Santer zich gedwongen voelde af te treden in de nasleep van de publicatie van het Eerste Rapport van het Comité van Onafhankelijke Deskundigen in maart 1999 (hierna: COD), werd de

achterkamertjespolitiek en het gebrek aan (collectieve) verantwoordelijkheid van de Commissie nogal publiekelijk tentoongespreid (Curtin 2000). Een cultuur van achterkamertjespolitiek is de enige en belangrijkste reden die Paul van Buitenen, de klokkenluider, in zijn boek *Strijd voor Europa* geeft als verklaring voor de gebeurtenissen en voor hoe deze feiten bedolven raakten in wat soms een echte samenzwering van stilzwijgen was. De resulterende crisis was voor veel eurosceptici een keizerlijke rechtvaardiging van de zogenaamde 'rot in het hart van Europa' (Craig 2000). De overpeinzingen van het COD over de behoefte aan verantwoordelijkheid en transparantie van de Commissie en van het EU politieke systeem in het algemeen (hoofdstuk 7, Tweede Rapport) waren vooruitziend en bedacht om de politiek in het algemeen en de Commissie in het bijzonder de mogelijkheid te bieden de weg terug te vinden naar een zeker niveau van goede gezondheid. De Commissie neemt deze analyse over en stelt dat openheid en transparantie gebonden aan verantwoordelijkheid en verantwoording algemene uitgangspunten moeten zijn. Deze fundamentele principes zouden doorgedrongen moeten zijn in de Commissie, ja zelfs in de Unie, in de politieke en bestuurlijke cultuur op alle gebieden en op alle niveaus. Dit geeft een gevoel van eigentijdsheid weer waarin velen in de verschillende politieke en bestuurlijke contexten wereldwijd zich kunnen herkennen.

Tot zover gaat het goed. Het (Kinnock) 'Witboek over Bestuurlijke Hervorming' dat in maart 2000 na een uitgebreid (intern) consultatieproces gepubliceerd is, richtte zich op interne hervorming en op managementproblemen die door de Commissie behandeld konden worden als onderdeel van haar eigen interne organisatie. Gezien het (verbazingwekkende) gegeven dat de Commissie in haar gehele vijftigjarige bestaan als belangrijkste onderdeel van het openbaar bestuur van de EU nog nooit een echte reorganisatie had ondergaan, was deze oefening hoognodig en kon, gezien de beperkingen met betrekking tot de tijd, alleen het topje van de ijsberg bereiken: de meest dringende organisationele en managementdefecten, die door de Commissie in haar rapporten waren aangegeven (Metcalf 2000).

Wat het 'Witboek over Bestuurlijke Hervorming' onthult is een bestuur dat wanhopig probeert zichzelf aan de eigen haren uit het moeras op te trekken.

Dit blijkt uit het feit dat het dit proces van organisationele hervorming niet vrijwillig heeft ondernomen, maar er door de loop van de gebeurtenissen toe gedwongen werd. Door dit te doen heeft de Commissie zich toch het feit aangetrokken dat gedurende haar leven het domein en het begrip van openbaar bestuur als zodanig aanzienlijke veranderingen hebben ondergaan. Door de paradigmaverschuiving van een traditionele weberiaanse bureaucratie naar een modern bestuur dat gebaseerd is op principes van de private sector kwamen de doelstellingen van efficiëntie en resultaatgerichtheid in het middelpunt van belangstelling te staan (zie, in het algemeen, Peters 2001 en Hughes 1998). De uitkomsten en resultaten van het bestuurlijk handelen zijn de nieuwe focus geworden in een poging een meer managementachtig en marktachtig ethos in de publieke sector in te brengen. De paradigmaverschuiving heeft de Commissie gedwongen zich niet alleen intern en in bestuurlijke zin te hervormen (zie, bijvoorbeeld, de nadruk die gelegd wordt op instrumenten zoals *activity-based management*, *core business*, enzovoorts en de daaropvolgende implementatiemaatregelen), maar ook een zekere mate van fusie tussen de private en publieke sectoren aan te gaan (door middel van instrumenten zoals uitbesteding, *outsourcing*, enzovoorts).

Echter, door deze op zichzelf tamelijk beperkte interne bestuurlijke hervorming door te voeren, stootte de Commissie herhaaldelijk haar neus vanwege het feit dat, hoe zij zich ook draaide en keerde in haar bestuurlijke en financiële reorganisatie, zij eenvoudig niet de middelen had om het (eeuwig toenemende) aantal taken aan te kunnen. Aan de basis van veel van de problemen bij de uitvoering van de diverse taken van de Commissie ligt het feit, dat zij eenvoudigweg te veel taken heeft verzameld in het afgelopen decennium, zonder dat daar een gelijke toename in de middelen tegenover stond (voor details, zie COD-rapporten). Overbelasting leidde tot verwarde prioriteiten en onvoldoende coördinatie (Metcalf 2000). Het is eigenlijk niet zo moeilijk te begrijpen dat het onmogelijk is gelijktijdig de gedetailleerde implementatie van nieuwe programma's goed te overzien, beleid te maken over steeds groter wordende gebieden, eigen EU-wetten te initiëren en de bestaande wetten te handhaven. Deze onmogelijkheid leidde tot wat alle overheden over de hele wereld hebben gedaan: taken en verplichtingen uit-

besteden. Dit geschiedde in het begin op een ad hoc basis, zonder vooraf afgesproken structuur, overzicht of controle, iets wat de gramschap van het COD opwekte (zie COD-rapport van maart 2001 in het bijzonder).

Het feit dat de Europese Commissie als openbaar bestuurslichaam gedwongen was haar heil te zoeken in een nogal uitgebreid systeem van uitbesteding van bepaalde (niet zo precies omschreven) taken, is helemaal niet verbazingwekkend (zie ook Craig 2000). Het is een speldenprik in het geleidelijke proces van de verplaatsing van taken uit de publieke sector en buiten het directe toezicht van de centrale overheid naar een soort partnerschap met de private sector (in verschillende maten en in verschillende vormen), en het is een probleem waarmee verfijnde 'state of the art'-overheden over de gehele wereld worstelen (zie Pierre en Peters 2000; Parliament of Australia 2000; Discussion paper of Auditor General of Canada 1999 en Ford en Zussmann 1997). Het thema van uitbesteding of *outsourcing* is een centraal thema geworden binnen het denken over het hedendaagse openbaar bestuur. Het vereist erkenning van de noodzaak te veranderen van een *gebonden* openbaar bestuur naar een meer *ongebonden* toestand, waar de noodzaak tot het meenemen van externe belangen en belanghebbenden in het besluitvormingsproces erkend wordt (Shapiro 2001). Met name laatstgenoemd fenomeen dwong de Commissie verder te gaan dan bestuurlijke hervorming naar het veel bredere begrip van *governance*. Het woord 'governance' is juist gebruikt om een bepaald niveau en een bepaalde intensiteit van het 'ongebonden' proces aan te geven. Commissielid Busquin stelde *governance* zelfs gelijk met openbaar bestuur:

'Governance betekent openbaar bestuur door de interactie van de traditionele politieke autoriteiten en de "civil society": private belanghebbenden, openbare organisaties, burgers' (met goedkeuring geciteerd uit: 'Opinie', april 2001, Economisch en Sociaal Comité).

Desondanks kondigt het bewuste gebruik van het woord *governance* een belangrijke erosie aan van de grens tussen wat binnen een bestuur valt, en wat daarbuiten valt (politiek, de burgers, andere belanghebbenden). Shapiro heeft de import van het begrip

governance in de volgende termen omschreven:

'To be sure, governments and their administrative organisations still make collective decisions, but now everyone, or at least potentially every one, is also seen as a participant in the collective decision-making process (...) Today elected and non-elected government officers, non-governmental organisations, political parties, interest groups, policy entrepreneurs, "epistemic communities" and "networks" are all relevant actors in the decision-making processes that produce government action' (Shapiro 2001).

Op zichzelf betekent dit natuurlijk niet dat deze spelers de formele politieke spelers als zodanig vervangen, er is meer sprake van een erosie van de grenzen van een continuüm.

3 Het bereik van het openbaar bestuur in de EU

Gezien de unieke (hoewel nog steeds grotendeels ongedefinieerde) aard van de EU, zit er meer in het verhaal van de evolutie van openbaar bestuur of openbare taken op dat niveau dan een eenvoudige parallel met nationale regeringen, in termen van 'ongebondenheid' of anderszins. Gezien de unieke configuratie van de EU als bestuurlijk lichaam met verschillende niveaus, is het nooit gewoon een zaak van een centraal bestuur met een aantal gedecentraliseerde taken (op nationaal niveau) geweest. Vanaf het eerste begin is het meer een zaak geweest van een complexe verstrengeling van de taken van het (centrale, directe) bestuur, de Commissie, met de taken van de (centrale, indirecte) regeringen van alle lidstaten, in het ene geval als een uitgebreide partnerschapsregeling, in het andere als een rechttoerechtaan hiërarchische overeenkomst. Tegelijkertijd moet de EU als geheel dringend leren nieuwe systemen van *governance* te ontwikkelen als onderdeel van een doorgaand structureel reorganisatieproces (Metcalf 2000). De moeilijkheid is dat er geen pasklaar model is dat gebruikt kan worden.

De contouren van bepaalde specifieke trends kunnen desalniettemin in het gehele openbaarbestuurlijke landschap van de EU ontwaard worden. Ik wil in ieder geval de volgende voorbeelden noemen. Allereerst, de macht die 'experts' hebben verkregen binnen de gecentraliseerde machtsstructuur van de Commissie, via de instigatie en exponentiële groei

van de zogenaamde 'comitologie' (commissies)-procedures, is een voorbeeld van de erosie van de administratieve grenzen, die tevens uitgebreid gedocumenteerd is in de afgelopen jaren (zie Joerges en Vos 1999). Ten tweede wordt een toenemend aantal (gevoelige) taken van het openbaar bestuur uitgevoerd door een groeiend aantal onafhankelijke lichamen, zoals Europol, pro-Eurojust, enzovoorts, en er worden ook op dit gebied duidelijke stappen gezet in de richting van zowel regelgevende (en operationele) als meer klassieke informatieverzamelende instanties. Ten derde is er een opvallende groei in de positie, taken en invloed van informele commissies zonder wettelijke basis (bijvoorbeeld taken van de hoofdcommissaris van politie, tevens andere voorbeelden in EU defensie en buitenlandse politiek en externe relaties). Ten vierde oefent het Algemeen Secretariaat van de Raad macht uit die te vergelijken valt met die van algemeen bestuur van bepaalde beleidsgebieden, en deze taken zijn geleidelijk belangrijker en betekenisvoller geworden sinds het Verdrag van Maastricht (zie Curtin en Dekker 1999). Door te zeggen dat deze laatste slechts 'intergouvernementeel' van aard en effect zijn, sluit men naar mijn gevoel de ogen voor de realiteit van een toenemend verwarde en complexe lappendeken van openbaar bestuur op EU-niveau.

Tot slot is ook de nationale kant van het openbaar bestuur veel gevarieerder geworden, als gevolg van zowel het 'afstoten' van functies aan partijen uit de (quasi-)private sector, als de trend van decentralisatie en regionalisatie op nationaal bestuursniveau. Deze laatste trend heeft de Commissie in het bijzonder gedwongen te erkennen dat wanneer zij praat zowel in termen van 'indirect bestuur' op nationaal niveau als in termen van een meer inclusieve en participatoire benadering van beleidsvorming, zij de horde regionale en lokale spelers die, door de decentralisatieprocessen van het laatste decennium, als paddestoelen uit de grond zijn opgekomen, ook in aanmerking zal moeten nemen (onder de 'nieuwe spelers van Europa', volgens het Governance Team, juni 2001). Een aantal van de ideeën die in deze context ontwikkeld zijn, hebben zelfs een zweem van originaliteit en innovatie die niet aanwezig is in de rest van het WB (zie, bijvoorbeeld, de interessante voorstellen om 'contracten' aan te gaan met nationale en regionale spelers als een flexibeler middel om implementatie van EU-beleid te garanderen; WB, 13-14).

Uit dit algemene (en noodzakelijkerwijs ruwe) overzicht komt echter een gedetailleerder beeld van het begrip 'governance' in EU-structuren, -processen en -reglementen naar voren. Het lijkt erop of de Commissie verbazingwekkend selectief is in de manier waarop zij de elementen uit een complex en gefragmenteerd landschap kiest, ondanks dat ze de pretentie heeft het onderwerp in zijn algemeenheid te behandelen op EU-niveau (dat wil zeggen een overzicht te geven van de omvang van de bestuursprocessen in al hun complexiteit). In plaats van een visie op openbaar bestuur en governance zoals het zich in de afgelopen jaren in al zijn details en fragmentatie heeft ontwikkeld, kiest zij er voor om zich alleen te richten op de klassieke aspecten van de besluitvorming en implementatieprocessen die gerelateerd zijn aan de eigen taken en functies zoals die oorspronkelijk ontwikkeld en aangezet zijn in de beginjaren van de EC ('de Communautaire methode'). Vanuit dit perspectief zijn bepaalde keuzes gemaakt, zoals een afwijzing van de rol die commissies ('comitologie') spelen in het besluitvormings- en implementatieproces (bijvoorbeeld WB, 31). Dit alles gebeurde zonder enige erkenning (of discussie) van het potentieel positieve effect dat dit facet van besluitvorming (Joerges 2000) en de manieren waarop het verder aangepast zou kunnen worden om te garanderen dat de tentoongespreide principes van good governance verder ingebed worden in het Procrustesbed van de praktijk. Aan de andere kant, de opkomst en ontwikkeling van regelgevende bureaus (*regulatory agencies*) wordt verwelkomd als een mogelijk nuttige oplossing, ook deze keer zonder veel inhoudelijke discussie (WB, 23-14). Het gaat hier te ver deze zaken diepgaand te bespreken, maar wel moet worden gewezen op het zelfreferentiële karakter van de benadering van de Commissie.

Het feit dat de Commissie geen enkele keer verwijst naar de toenemende structuren van governance op het gebied van politie en strafrecht (de zogenoemde 'derde pijler' van de EU), waar zij op dit moment actief bij betrokken is, is opzienbarend. De enige verklaring die ik kan geven is dat om politieke redenen de consolidatie van de klassieke institutionele positie van de Commissie voorop staat, ondanks het overduidelijke bewijs dat de hele kwestie van governance op EU-niveau alleen begrepen kan worden door haar in een context van 'structureel pluralisme' te plaatsen (Giddens 1998). Daarom

kies de Commissie er opzettelijk voor een moeilijk en snelgroeiend deel van het bestuur in de EU te negeren: haar nieuwe functies en taken op het gebied van politie en strafrecht; haar taken (en die van andere instituten) met betrekking tot de horde lichamen, werkgroepen, organen en netwerken in en rond deze gebieden en het ernstige gebrek aan coördinatie tussen deze; haar taken met betrekking tot de exponentiële groei van databases (sommige binnen de Commissie, sommige niet) en het groeiende aantal voorstellen om die data te koppelen aan iets dat buiten enige vorm van verdere controle van good governance of wat dan ook valt (zie, in het algemeen, Peers 2000). De tovenaars is kennelijk zo gehypnotiseerd door bewondering voor zijn eigen spiegelbeeld dat veel dat van belang is in de directe omgeving, niet gezien wordt.

4 Informatie- en communicatietechnologie, burgerparticipatie en ambtelijke verantwoordelijkheid

Het is niet ongewoon te stellen dat ICT *inter alia* een zeer fundamentele verschuiving teweeg heeft gebracht in de rol van regering en bestuur (ICT and Government Committee 2001). Men kan op zijn minst stellen dat de ICT-revolutie intellectuele (educatieve) mogelijkheden van informatie, communicatie en kennis versterkt (Bellamy en Taylor 1998). Dit heeft bijzondere betekenis voor de rol van openbaar bestuur (regering) in moderne maatschappijen, gezien de centrale positie van communicatie en de voorwaarde van informatie voor het functioneren daarvan. Overheden over de gehele wereld vinden het nodig te garanderen, dat zij in een positie zijn waarin zij sociale processen van *collectief leren* kunnen aangaan, als middel voor gebruik van collectieve intelligentie zowel als bron van voortgaande verbetering als voor *information sharing* (Lebessis en Paterson 2000). Tegelijkertijd is ICT verantwoordelijk voor een grote toename in de hoeveelheid informatie die zowel in kwantitatieve zin als in de manier waarop de informatie toegankelijk is, beschikbaar is. In principe vergroot ICT de transparantie van processen en structuren door informatie te genereren over de onderliggende productieve en administratieve processen, waardoor het openbaar bestuur zijn taken uitvoert (ICT and Government Committee).

Onderdeel van een belangwekkende verschuiving in de hedendaagse maatschappij is de opkomst

en vermenigvuldiging van netwerken, door de verschillende spectra van economie, staat en maatschappij heen (Castells 2000). Netwerken zijn expliciet geconcipeerd als pluricentrische vormen van bestuur in contrast met unicentrische of hiërarchische vormen van bestuur. In ieder geval wordt het een gemeenplaats te zeggen, dat ICT een sterk netwerkkarakter heeft: het Internet wordt handig omschreven als 'losse samenhang van netwerken die communicatietechnologie als basis hebben' (Frisser 1996). De horizontalisering van het bestuur in de vorm van netwerken is een belangrijke trend in het hedendaagse openbaar bestuur (Bovens 2000). In de EU blijft zij in ieder geval niet beperkt tot het gebied van economische beleidsvorming en verwante zaken (Kohler-Koch en Eising 1999). Ook op gevoelige gebieden als politie en strafrecht observeren we een stille en schaars gedocumenteerde toename van verschillende vormen van netwerkbestuur buiten de formele institutionele structuren. In de Conclusies van de Raad van 20 september jongstleden lezen we zwart op wit wat voor centrale rol commissies van (senior)ambtenaren, netwerken van openbare aanklagers en taskforces van hoofdcommissarissen van politie, en quasi-instituten zoals de Provisional Judicial Cooperation Unit (pro-Eurojust) zich aanmaten in de constructie van EU-beleidsvoering op het gebied van wetshandhaving (Conclusies van de Raad 2001).

Een belangrijk probleem is dat de trend naar een toenemende horizontalisering van beleidsrelaties helemaal niet correspondeert met een concept van verantwoording in puur verticaal-piramidische termen (zie bijvoorbeeld Bovens 2000). Met andere woorden, verantwoording zoals men dat traditioneel hanteerde en toepaste op de lidstaten van de EU en op de EU zelf (ondanks de afwezigheid van een rigide scheiding der machten zoals op nationaal niveau) wordt begrepen als de verticale structuur van het openbaar bestuur en de absolute voorrang van (representatieve) politiek op die structuur. Het democratische proces waarbij de uitvoerende macht verantwoording aflegt aan de wetgevende macht is het kroonprincipe van dit systeem en het begrip van bestuurlijke verantwoording (of ministeriële verantwoordelijkheid) is diens symbolische zegel. Een dergelijke verticaal model van verantwoording ligt reeds ten grondslag, zij het in ieder geval niet volledig, aan het EU-systeem. Recentelijk is het zelfs versterkt, in

het bijzonder door de ontwikkeling van (verdere) verantwoording door de uitvoerende macht aan het Europese Parlement, en dit lijkt inderdaad een onderdeel te zijn van de veronderstelde agenda van de Commissie voor de IGC institutionele hervormingsprocessen (zie WB, 30-31; zie ook Magnette 2001).

Tegelijkertijd zit er echter meer vast aan de in ontwikkeling zijnde begrippen van verantwoording die toegesneden zijn op de moderne 'vierde macht' van bestuur, zowel op nationaal niveau als op internationaal niveau, en hun complexe verwevingen. Er is meer verbeeldingskracht nodig dan een eenvoudige kopie (zij het een aangepaste) van het klassieke nationale systeem van verticale verantwoording op het niveau van EU-structuren en -processen. De botsing tussen de verticale structuur van bestuur en de trend naar horizontale netwerken, die zich moeilijk verdragen met hiërarchie, is een van de grootste problemen die het openbaar bestuur moet oplossen in de informatiemaatschappij. Dit fundamentele probleem wordt niet besproken in het WB, hoewel het vroege werk van de Forward Studies Unit van de Europese Commissie een bewustzijn en gevoeligheid voor dit aspect van het debat aan de dag legde (Lebessis en Paterson 1996 en 2000). In plaats daarvan lijkt de Commissie in het WB zelf tevreden met haar informatiebeleid (inclusief de controversiële nieuwe reglementen met betrekking tot openbare toegang tot documenten) en een paar magere gedachten over de ontwikkeling van het communicatiebeleid (WB, 11). Zowel een verder onderzoek van het Rapport van de (interne) Werkgroep 2a ('Consultation and Participation of Civil Society') als dat van de Werkgroep 1a ('Broadening and Enriching the Public Debate on European Matters'), onthult dat de algemene houding die binnen de Commissie tentoongespreid wordt met betrekking tot het belang van ICT een zeer ambivalent is, die zich grotendeels beperkt tot het beschouwen in puur *instrumentele* termen. Met andere woorden, zij neigt zich meer te concentreren op de introductie van meer on line informatie (bijvoorbeeld gegevensbestanden die informatie verschaffen over civil society organisaties die actief zijn op Europees niveau, of het opsommen van alle raadgevende lichamen die betrokken zijn bij de beleidsvoering van de EU) dan op een reflectie van de *institutionele* mogelijkheden en dynamiek van de technologie in een breder (politiek) raamwerk (zie Bovens 2002).

Het besluit van de Commissie zich niet bezig te

houden met de belangrijkste kwesties van toegankelijkheid van informatie, en de daarmee samenhangende communicatiepolitiek van de instanties, is een belangrijke tekortkoming van het WB. Naar mijn mening onderschat de Commissie in haar WB de veranderende relaties tussen openbaar bestuur en burger schromelijk, alsmede de rol die ICT daarin speelt. Het is een nogal zinloze poging de rol van burgers en ambtenaren in een hokje te stoppen als onderdeel van een exclusieve verticale piramide van verantwoording, zoals de Commissie nu heeft geprobeerd te doen (zie bijvoorbeeld WB, 14 e.v.). Eigenlijk gaat haar bijdrage alleen in de richting van uitbreiding van de samenstelling van een raadadviesorgaan, namelijk het Economisch en Sociaal Comité, dat 'vertegenwoordigers' uit de civil society bevat (WB, 15). Het punt is eigenlijk niet alleen het risico dat de Commissie een beperkt aantal in Brussel gestationeerde NGO's 'selecteert' naar aanleiding van bepaalde criteria, met voldoende capaciteit, fondsen gevend, loyaliteit kopend, maar dat een ultieme gelegenheid verloren is gegaan om de strategie, de belangstelling en bereidwilligheid van een brede keus aan participanten uit de maatschappij aan te wenden. Deze groep betreft individuen en organisaties die niet noodzakelijk strikte 'participatie'-rechten willen, maar die liever op een intensieve en dynamische manier aan het publieke debat deel willen nemen. Zij willen actief deelnemen aan arena's waar verschillende denkbeelden gehoord kunnen worden en kwesties naar voren worden gebracht waarover gediscussieerd kan worden en waarover uiteindelijk besluiten genomen kunnen worden door de formele besluitvormende organen (zie verder Curtin 1999). In dat proces denk ik dat ICT bij uitstek een cruciale rol kan spelen.

In het afgelopen decennium ziet men in veel Westerse democratieën een afname in het vertrouwen van de burgers in hun politieke instituten. De vertrouwenscrisis kan niet alleen gezien worden in de verminderde steun aan politici als groep (Pharr en Putnam 2000), maar ook in een afname van de steun voor (en burgerlijke participatie in) politieke partijen (zie Mair 2000; Frissen 2001). Hetzelfde fenomeen is aanwezig in vele lidstaten van de EU en ook met betrekking tot de politieke partijen die kandidaten naar voren schuiven in EU-context. De Commissie beperkt zich tot het zoethoudertje dat 'Europese politieke partijen een belangrijke factor zijn in

de Europese integratie en contributie aan de Europese bewustwording en het verwoorden van de zorgen van de burgers' (WB, 16).

Er bestaan allerlei empirische data die in de richting wijzen van een toenemende interesse van burgers voor thematische informatie en thematische activiteiten als een alternatieve vorm van politieke toewijding. In Nederland is bijvoorbeeld het niveau van activiteit onder burgers in organisaties en associaties opvallend toegenomen in de afgelopen tien jaar (SCP 2000). Ook in de EU is er een gestage toename van activiteiten van de zogenaamde 'civil society' sector in en om de structuren en processen van EU-bestuur (zie bijvoorbeeld de 'Opinie' van het Economisch en Sociaal Comité 2000 en Curtin 1999).

Als resultaat van geëngageerde, zij het niet traditionele, politieke activiteiten hebben deze burgers niet alleen een veel grotere motivatie (hetzij via een vereniging of belangengroepering waartoe zij behoren) zelf informatie te zoeken over de prestaties van het openbaar bestuur, zij zijn zo op de beste positie om de wijze waarop publieke taken uitgevoerd worden kritisch te bekijken. Bovendien leidt dit ertoe dat (grote groepen) burgers niet langer passieve relaties met de bestuurders wensen of nodig hebben, maar liever een belangrijke rol willen spelen bij het definiëren van deze contacten op een manier die zij goed achten (ICT and Government Committee 2001). Met andere woorden, burgers zijn zelf hun rol aan het ontwikkelen, met gebruikmaking van de technologie die de ICT hen biedt, zowel in termen van het verkrijgen van informatie als het onderhouden van virtuele en horizontale relaties zonder de traditionele beperkingen van tijd en ruimte (WRR 1998). Ook zijn zij meer bereid actief in te spelen op (specifieke) kwesties dan toen een meer heroïsch beeld van de politiek overheerste (*Internet en Openbaar Bestuur*, 2001).

Met andere woorden, de inbreng van de civil society dient naar mijn mening niet ingeperkt te worden tot een handig punt in het besluitvormingssysteem, waarna enkele uitverkorenen op aandringen van een centrale speler (in dit geval de Commissie) toegestaan wordt deel te nemen aan de formulering van een mening van een adviesorgaan dat slechts een zeer beperkte rol speelt binnen het brede gebied van het openbaar bestuur en processen van governance. Het zoeken van 'ruimtes' voor overweging door een brede groep van geïnteresseerde partijen

tijdens verschillende stadia van het besluitvormings- en implementatieproces, stadia die voorafgaan aan de overname van het debat door de formele politieke spelers die uiteindelijk ter verantwoording geroepen kunnen worden in een volwassen politiek systeem, lijkt een meer productieve en toegesneden benadering (zie verder Curtin 1999).

5 Naar een 'arts and crafts'-benadering van good governance in de EU?

Een recente en zeer uitgebreide (vergelijkende) studie van *Success and Failure in Public Governance* (zie Bovens, 't Hart en Peters 2001) rondt een mammoettaak af die gericht is op het formuleren van een voorstel voor iets wat men een 'arts and crafts'-opvatting kan noemen van good governance. Er kan ook wel wat in dit beeld zitten voor diegenen die worstelen met de zich ontwikkelende governance structuren op EU-niveau. Tijdens dit proces kunnen we misschien geïnspireerd worden door de visie en tegelijkertijd de bescheidenheid van die vroege twintigste-eeuwse 'arts and crafts'-architecten (Frank Lloyd Wright en anderen) die, voorzichtig en met groot oog voor details en pretentieloos ambachtschap, hard werkten om betaalbare en holistisch aantrekkelijke ruimtes te produceren, waar echte mensen de filosofie achter de opgestelde structuren konden begrijpen. Goed bestuur is in deze zin:

'working one's way through a complex series of challenges in the most effective and politically sensitive manner possible. When doing so, people in [governments] would be working with incomplete information (...) and would be attempting to please public with diverse and often conflicting values. These governments would also be faced with a number of internal governance problems, not the least of which is the attempt to coordinate the activities of numerous organizations working within the public sector.' (Bovens, 't Hart en Peters 2001, *)

Het WB is een gemiste kans voor de Commissie en voor de EU. In plaats van zich te zetten aan een serieuze herdefiniëring van de grenzen van openbaar bestuur zoals die zich ontwikkeld hebben in wetgeving en praktijk op EU-niveau en in relatie tot de verschillende systemen van nationaal openbaar bestuur, heeft de Commissie haar heil gezocht in nog-

al ouderwets nadenken over de 'communautaire'-besluitvormingsmethode en de specifieke institutionele configuratie daarvan. In plaats van de burger in het centrum van de Europese constructie te plaatsen, naast de gerelateerde zorgen van verantwoording en democratie, heeft ze gedreven door eigenbelang een defensief perspectief op de toekomst van bestuur in de EU laten zien. Bovendien weigerde de Commissie, als een struisvogel, haar analyse in het bredere perspectief van het debat over de 'toekomst van Europa' en de komende Intergouvernementele Conferentie in 2004 te plaatsen. Toch is de overlap groot, omdat de sleutelvraag in beide gevallen te maken heeft met vragen over openheid, transparantie en verantwoording, en ook de verbanden tussen de twee debatten.

Een 'arts and crafts'-opvatting van good governance zoals toegepast op de EU, vereist naar mijn mening zorgvuldig gevormde principes die tot in elke hoek van governance van de EU reiken zoals dat zich heeft verstrengd met de lidstaten. Welke mechanismen kunnen ontworpen worden om de effectiviteit en transparante coördinatie te verzekeren van de verschillende spelers en processen? Hoe kunnen onze standaarden met betrekking tot verantwoordelijkheid en verantwoording aangepast worden aan de verspreiding van meer 'ongebonden' (non-hiërarchische) governance, ook op het (postnationale) EU-niveau? Voorts dient bekeken te worden waar spelers vanuit een brede civil society de gelegenheid gegeven moet worden een bijdrage te leveren aan het openbare debat op bepaalde cruciale momenten (een soort 'notice and comment' zoals voorzien in de Amerikaanse *Administrative Procedures Act* en de Aarhus Conventie van de VN). De initiatie van dergelijke procedures op EU-niveau dient rekening te houden met de versnipperde en eclectische aard van het openbaar bestuur op dat niveau.

Tegelijkertijd ligt er een enorme uitdaging in het

verschiet in de context van EU-governance en is het de vraag tot in welke mate ICT op dat niveau de relatie tussen de burger en het bredere openbaar bestuur transformeert. Een weg die serieus overwogen moet worden is die van de toekenning van digitale toegang tot informatie op het niveau van openbaar bestuur en governance van de EU. In Nederland heeft de Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk enkele voorstellen gedaan voor een aanpassing van de Nederlandse grondwet aan de informatiemaatschappij, en zij heeft het recht op toegang tot overheidsinformatie opgenomen. Erkenning van recht op informatie kan helpen de rechtsstaat de juiste accommodatie te geven voor de informatiemaatschappij; een dergelijke inbedding is met name zeer belangrijk in de Europese (constitutionele) context (Bovens 2002). Hoe kunnen onze gedachten over de rol en significantie van de (brede) rechten op informatie in het digitale tijdperk concrete (juridische) vorm krijgen? Het moge duidelijk zijn dat deze momenteel nauwelijks toereikend zijn, en dat men zelfs een verergering van de situatie kan voorzien sinds 11 september 2001.

Slechts met meer openheid en minder onnodige geheimzinnigheid kunnen ideeën over burgerparticipatie en het ter verantwoording roepen van de bureaucratie op EU-niveau, vorm krijgen. Geloven dat alles opgelost zal worden in ondemocratische besluitvorming door gewoon meer medebeslissingsrecht aan het Europese Parlement te geven, of de rol van de nationale parlementen of andere spelers op EU-niveau te institutionaliseren, is te simplistisch. De Commissie heeft in veel gevallen de juiste pakkende zin gevonden (good governance): het debat over de toekomst van Europa dat de nieuw benoemde (constitutionele) 'Conventie' zal lanceren in maart 2002 moet het een zorgvuldig gecreëerde vorm en inhoud geven in de zeer unieke context van de EU.

Literatuur

- Auditor General of Canada, *Assessing Alternative Service Delivery Arrangements: Discussion Paper*, http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/dspr_e.html
- Bellamy, C., en Taylor, J.A., 1998, *Governing in the Information Age*. Buckingham: Open University Press.
- Bovens, M., 2001, *De vierde macht revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie Universiteit Utrecht.
- Bovens, M., 2002, 'Information Rights. Citizenship in the Information Society'. *The Journal of Political Philosophy*, 10, 1: 1-25.
- Bovens, M., P. 't Hart en B.G. Peters (red.), 2001, *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Buitenen, P. van, 1999, *Strijd voor Europa: Fraude in de Europese Commissie*. Baarn: Ten Have.
- Busquin, M., 2000, Commissioner Speech/00/313, 2000, *Science, Technology and Society in the 21st century*. Santander.
- Castells, M., 2000, *The Information Age: Economy, Society and Culture. The Rise of the Network Society (Deel 1)*. Cambridge: Blackwell.
- Commissie, 27 juni 2001, *Mededeling betreffende een nieuw kader voor samenwerking bij het voorlichtings- en communicatiebeleid van de Europese Unie. (Communication on a New Framework for Co-operation on the Information and Communication Policy of the European Union)*COM, 354.
- Commissie, 1 maart 2000, *White Paper on Administrative Reform* COM, 200.
- Commissie, juni 2001, *Rapport van Werkgroep 1a, Broadening and Enriching the Public Debate on European Matters*. Brussel.
- Commissie, juni 2001, *Rapport van Werkgroep 2a: Consultation and Participation of Civil Society*. Brussel.
- Commissie Grondrechten in het Digitale Tijdperk, 2000, *Rapport*; <http://www.minbzk.nl/gdt/index2.htm>.
- Comité van Wijzen, *delen 1 and 2*; http://www.europarl.eu.int/experts/default_en.htm.
- Conclusies van de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken), *Conclusies van 20 September 2001*. SN 3926/6/01.
- Craig, P., 2000, 'The Fall and Renewal of the Commission: Accountability, Contract and Administrative Organisation'. *European Law Journal*, 6, 2, 98-116.
- Curtin, D., 1999, "Civil Society" and the European Union: Opening Spaces for Deliberative Democracy? *Academy of European Law, Collected Courses*, 185-280.
- Curtin, D., 2001, 'The European Commission in Search of Accountability: From Chamber of Secrets to Good Governance'. In: J. Wouters en J. Stuyck (red.), *Principles of Proper Conduct for Supranational, State and Private Actors in the European Union: Towards a Ius Commune. Essays in Honour of Walter van Gerven*. Antwerpen, Intersentia, p. 5-20.
- Curtin, D. en I. Dekker, 1999, 'The EU as a "Layered" International Organization: Institutional Unity in Disguise?' In: P. Craig en G. De Burca (red.), *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 83-137.
- Economisch en Sociaal Comité, 2001, *Organised Civil Society and European Governance: The Committee's Contribution to the Drafting of the White Paper*. Opinie van 25 april 2001.
- Edwards, M., 2000, *NGO Rights and Responsibilities*. Foreign Policy Centre. Londen.
- Ford, Robin en David Zussman (red.), 1997, *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*. KPMG Centre for Government and the Institute of Public Administration of Canada.
- Friends of Europe, september 2001, *Blueprint for a Debate 2001-2004: What is the European Constitution for?* Brussel.
- Frissen, P.H.A., 2001, 'De Politieke Partij in de Netwerksamenleving'. *Liberaal Reveil*, 42, 1: 25-33.
- Frissen, P.H.A., 1996, *De Virtuele Staat; Politiek, Bestuur, Technologie. Een Postmodern Verhaal*. Schoonhoven: Academic Service.
- Giddens, A., 1998, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Governance Team, juni 2001, *Consultations Conducted for the Preparation of the White Paper on Democratic European Governance*. Rapport aan de Commissie.
- Hughes, O., 1998, *Public Management and Administration: An Introduction*. Basingstroke: Macmillan.
- ICT and Government Committee, 2001, *Burger en overheid in de informatiesamenleving: De noodzaak van institutionele innovatie*. Den Haag; <http://www.minbzk.nl/international/documents/pub3092.htm>
- Internet en Openbaar Bestuur, 2001, *De schaduw democratie*; <http://www.internetenopenbaarbestuur.nl>.
- Internet Symposium, *White Paper on European Governance*; <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>.
- Joerges, C., J. Neyer, 1997, 'From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology'. *European Law Journal* 3: 273-299.
- Joerges, C. en E. Vos (eds.), 1999, *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart Publishers.
- Kohler-Koch, B. en Eising, R. (eds.), 1999, *The Transformation of Governance in the European Union*. Londen: Routledge.
- Lebessis, N. en J. Paterson, 2000, *Developing New Modes of Governance*, Working Paper, Forward Studies Unit, European Commission; http://europa.eu.int/comm/cdp/working-paper/nouveaux_modes_gouvernance_en.pdf.
- Lebessis, N. en J. Paterson, 1997, *Evolution in Governance: What Lessons for the Commission? A First Assessment*. Working Paper, Forward Studies Unit, Europese Commissie; http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group9/report_en.pdf.
- Leigh, I. en L. Lustgarten, 1996, 'Five Volumes in Search of Accountability: The Scott Report'. *Modern Law Review*, 59: 695.
- Magnette, P., 2001, 'Appointing and Censuring the European Commission: The Adaptation of Parliamentary Institutions to the Community Context'. *European Law Journal*, 7, 3, 292-310.
- Mair, P., 2000, 'De toekomstmogelijkheden van politieke partijen, links en de democratie'. *Socialisme en Democratie*, 12: 554.
- Metcalfe, L., 1996, 'The European Commission as a Network Organization'. *The Journal of Federalism*, 26: 43.
- Metcalfe, L., 2000, 'Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance?' *Journal of Common Market Studies*, 38: 817.

Parliament of Australia, Politics and Public Administration Group, June 2001, *Outsourcing: For and Against*; <http://www.aph.gov.au/librarypubs/cib/2000-01/01cib18.htm>

Peers, S., 2000, *EU Justice and Home Affairs Law*. Harlow: Longman.

Peters, B. G., 2001, *The Politics of Bureaucracy*. Londen: Routledge.

Pharr, S. en R. Putnam, 2000, *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.

Pierre, J. en B.G. Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998, *Governments Losing Ground: An Exploration of Administrative Consequences of ICT*. Den Haag.

Shapiro, M., 2001, 'Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance'. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8: 369.

Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000, *Nederland in Europa*. Den Haag.

Sunstein, C., 2001, *Republic. Com*. Princeton: Princeton University Press.