



Universiteit
Leiden
The Netherlands

The Predicaments of Publicness

Pesch, U.

Citation

Pesch, U. (2005, October 12). *The Predicaments of Publicness*. Eburon Academic Publishers, Delft. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3480>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3480>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting

HET PROBLEEM VAN HET PUBLIEKE Een onderzoek naar de conceptuele dubbelzinnigheid van het openbaar bestuur

Deel I: Het probleem van de bestuurskunde

Door veel auteurs wordt het ontbreken van een deugdelijk begrip van het concept van het publieke gezien als een reden voor de zogenaamde 'identiteitscrisis' van de bestuurskunde. In dit proefschrift wordt geprobeerd een begrip van het 'publieke' te ontwikkelen dat een uitweg biedt bij deze identiteitscrisis. Dat gebeurt aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

Op welke manier heeft het concept van het 'publieke' gefungeerd als een conceptuele basis voor het begrip van het 'openbaar bestuur' in de bestuurskunde, en is het mogelijk om het 'openbaar bestuur' opnieuw te conceptualiseren door nader te reflecteren op de betekenis van het 'publieke'?

Om deze vraag te beantwoorden wordt allereerst gekeken naar de manier waarop het begrip 'publiek' in het moderne politieke denken is geconceptualiseerd. Verondersteld wordt dat de conceptualisering van dit begrip de basis vormt van het gebruik van het 'publieke' in de bestuurskunde. Daarna wordt gekeken hoe in de Amerikaanse bestuurskunde het begrip 'publiek' verder conceptueel is ontwikkeld. Tenslotte wordt uitgezocht of het mogelijk is het begrip van het 'publieke' van het 'openbaar bestuur' te verhelderen door terug te keren naar de conceptuele wortels van dit concept.

Deel II: Het liberale model van het 'publieke'

De politieke conceptualisering van het 'publieke' en zijn conceptuele tegenwicht het 'private' wordt gegeven in hoofdstuk drie aan de hand van het *liberale model van het 'publieke'*. Dit model stelt dat er een fundamentele dubbelzinnigheid is in de concepten publiek en privaat. In het moderne politieke denken worden er twee ontologische beschrijvingen gegeven van deze begrippen. Daarmee wordt de reikwijdte van het probleem van het publieke verbreed: het is niet slechts de bestuurskunde die de concepten publiek en privaat op een ondeugdelijke wijze gebruikt, maar het gehele moderne politieke denken wordt gekenmerkt door een inconsistent gebruik van deze concepten.

De eerste ontologische beschrijving van 'publiek' en 'privaat' is gebaseerd op de autonomie van het individu. De 'private ruimte' wordt in deze beschrijving begrepen als het domein waarbinnen een individu zonder inmenging van buitenaf kan doen wat hij wil. Deze beschrijving van de 'private ruimte' behoort tot de *individualistische visie op het 'publieke'*. Deze visie kent echter een aantal conceptuele problemen. Ten eerste is niet duidelijk wat er nu precies bedoeld wordt met het 'individu'. Het individu hoeft immers niet per se een persoon te zijn, maar kan ook begrepen worden als de familie of het (meestal mannelijke) gezinshoofd. Verder zijn er verschillende opvattingen mogelijk over wat nu precies de 'publieke ruimte' is. In de eerste plaats is dit de ruimte die individuen betreden als ze buiten hun 'private ruimte' komen; de 'publieke ruimte' is dan het leven op straat of het professionele leven. In deze eerste omschrijving is geen plaats gereserveerd voor een politiek lichaam als de staat. De staat wordt in de individualistische visie op het 'publieke' pas geconceptualiseerd nadat men beseft dat er conflicten kunnen ontstaan tussen individuen. Als een persoon een ander schade

berokkent, is de staat de instantie die in moet grijpen. Met de erkenning van de staat verschuift de betekenis van de 'publieke ruimte'; deze wordt nu gezien als behorend tot de staat.

Het blijkt dat er een aantal verschillende articulaties bestaat van het onderscheid tussen 'publieke ruimtes' en 'private ruimtes' in de individualistische visie op het 'publieke'. Een voor het begrip van de bestuurskunde belangrijke articulatie komt voort uit de liberale economische theorie. Dit is een systematische articulatie waarin individuen conceptueel worden verengd tot actoren die rationeel hun eigenbelang nastreven. De 'publieke ruimte' is de ruimte van de staat, die er voor dient te zorgen dat het economische proces soepel verloopt. De staat mag echter niet zelf actief ingrijpen in het economische proces, zulk ingrijpen zal leiden tot een verstoring van het economische proces waarmee het bereiken van een optimale systemische welvaart in gevaar komt. In deze visie is alles wat niet tot de staat behoort, 'privaat'.

Een kenmerk van de individualistische visie op het 'publieke' is dat de aard van het 'publieke' wordt afgeleid van de beschrijving van het 'private'. Men kan stellen dat in deze visie het 'private' ontologisch voorafgaat aan het 'publieke'.

Naast de individualistische visie op het 'publieke' wordt er in het moderne politieke denken ook een andere visie op het 'publieke' gebruikt. Deze alternatieve visie is nodig om een praktisch probleem op te lossen dat door de individualistische visie op het 'publieke' wordt opgeroepen.

Dit probleem is aanschouwelijk te maken door te kijken naar de hierboven aangegeven conflictsituaties. Volgens de individualistische visie mag de staat alleen optreden als iemand een ander schade berokkent. Echter, het is niet duidelijk wat er precies begrepen wordt onder met iemand schade berokkenen. Het is noodzakelijk om eerst afspraken gemaakt te hebben over wat geldt als schade. Daartoe is het praktisch dat er een kader wordt gecreëerd waarbinnen individuen collectief bindende afspraken kunnen maken. Zo'n kader past echter niet echter goed in de individualistische visie; de *organische visie op het 'publieke'* is nodig om zo'n kader gestalte te kunnen geven. Deze organische visie stelt dat de 'publieke sfeer' van de gemeenschap het ontologisch primaat heeft boven de 'private ruimtes' van individuen. De identiteit die individuen ontwikkelen wordt aan hen overgedragen door de gemeenschap waar ze deel uitmaken. Een voorbeeld waaruit blijkt dat organische ideeën inderdaad ingang hebben gevonden in het politieke denken, is de notie van het 'publieke belang': deze notie wordt in de politieke praktijk in het algemeen gebruikt om te verwijzen naar het belang van de als organisch geheel begrepen gemeenschap.

Het *liberale model van het 'publieke'* verbindt de drie hierboven genoemde visies op het 'publieke'. Allereerst is er de dominantie van de individualistische visie die onder meer is gearticuleerd in een *liberaal-economische variant*. Om een aantal problemen binnen de individualistische visie op te heffen, worden er elementen ontleend aan de organische visie op het 'publieke'.

De liberale staat, zoals deze in de negentiende eeuw ontstaat, kan gezien worden als een empirische manifestatie van het liberale model van het 'publieke'. Met andere woorden, de liberale staat integreert de verschillende denkbeelden over de aard van het publieke. Het is binnen de institutionele kaders van de liberale staat dat het hedendaagse openbaar bestuur gevormd wordt. Toch zijn er enkele conceptuele stappen noodzakelijk om de aard en de vorm van het hedendaagse openbaar bestuur te kunnen afleiden uit het liberale model van het publieke. Deze opeenvolging van stappen wordt beschreven in hoofdstuk vier.

Deel III: Het openbaar bestuur en de studie ervan

Dat de aard en de vorm van het huidige openbaar bestuur niet zonder meer begrepen kan worden uit het liberale model van het 'publieke' blijkt uit een korte beschrijving van de manier waarop de concepten publiek en privaat in het algemeen worden gebruikt als het gaat om het openbaar bestuur. Sinds halverwege de negentiende eeuw zijn zowel op het domein van de markt als op het domein van

de staat bureaucratische organisaties ontstaan. Deze organisaties zijn enorm, zowel in hun omvang als in hun invloed op het economische en sociaal-culturele leven. De organisaties die tot het domein van de staat behoren worden gezien als 'publieke' organisaties, terwijl organisaties die behoren tot het domein van de markt worden gezien als 'private' organisaties.

Deze toepassing van het publiek/privaat onderscheid bij organisaties komt voort uit de liberaal-economische theorie, die immers de staat als het 'publieke domein' voorstelt en de markt als het 'private domein'. Paradoxaal genoeg postuleert de liberaal-economische theorie tegelijkertijd dat de staat niet actief mag ingrijpen in economische processen. Publieke organisaties zijn daarmee een conceptuele onmogelijkheid gezien vanuit het licht van de liberaal-economische theorie. De vraag is hoe deze conceptuele onmogelijkheid dan toch gebruikt kan worden als uitgangspunt van het denken over het onderscheid tussen publieke en private organisaties.

Er zijn vier analytische stappen te maken die leiden van het liberale model van het 'publieke' tot het hedendaagse begrip van het publiek/privaat onderscheid ten aanzien van organisaties. *Fase nul* is het uitgangspunt van de liberaal-economische theorie waarin er een strikte scheiding bestaat tussen het domein van de staat en dat van de markt. *Fase één* wordt gekenmerkt door de ontplooiing van economische activiteiten door de staat. *Fase twee* beslaat de opkomst van zowel staats- als marktorganisaties. Daarbij is de opkomst van staatsorganisaties te zien als een empirisch gevolg van de ontplooiing van staatsactiviteiten. Tenslotte is er *fase drie*, waarin er sprake is van het kwijtraken van het inzicht hoe de conceptuele etiketten 'publiek' en 'privaat' samenhangen met de domeinen van de staat en de markt. Deze opeenvolging van fasen wordt hier de *toenemende verwarring van staat en markt* genoemd.

Na 1900 kregen organische ideeën meer invloed in het denken over de rol van de staat. Daarmee kregen staatsinterventies in de economische sfeer een legitimatie, en ging de staat uiteindelijk over tot het produceren van diensten en goederen die 'publieke' diensten en goederen genoemd werden. De productie van publieke goederen en diensten werd in het algemeen verzorgd door organisaties die in naam van de staat handelden.

Organisaties die publieke diensten en goederen leveren, worden in het algemeen 'publieke' organisaties genoemd, waarbij er consensus bestaat over het verschil tussen publieke organisaties en de organisaties die tot de markt behoren, de 'private' organisaties. Deze consensus wordt hier de *standaardbenadering van publieke organisaties* genoemd. In deze standaardbenadering wordt de markt als de norm voor de productie van goederen en diensten beschouwd.

De standaardbenadering van publieke organisaties is gebaseerd op een economisch perspectief op het publiek/privaat onderscheid. Echter, in het geval van organisaties zijn er ook andere perspectieven op dit onderscheid mogelijk, met name het legale en het politieke perspectief. Omdat de verschillende perspectieven in de meeste gevallen aan een bepaalde publieke of private status van een organisatie dezelfde status toekennen, kan de standaardbenadering van publieke organisaties zonder al te veel problemen gebruikt worden. Als men echter nauwkeurig wil uitzoeken wat nu precies het 'publieke' aan publieke organisaties is, voldoet de standaardbenadering niet, omdat er discrepanties tussen de verschillende perspectieven mogelijk zijn. De bestuurskunde zal, als serieuze wetenschappelijke discipline die publieke organisaties als een van haar belangrijkste onderwerpen kent, deze mogelijke discrepanties moeten verhelderen.

In dit boek is aandacht besteed aan de manier waarop in de Amerikaanse bestuurskunde gepoogd is het onderscheidend 'publieke' aan publieke organisaties te duiden. De vroege Amerikaanse bestuurskunde was daarbij ideologisch van aard en stelde het economische succes van private organisaties als voorbeeld voor het management van publieke organisaties. Het domein van het bestuur werd daarbij strikt gescheiden van het domein van de politiek, opdat publieke bestuursorganisaties zo rationeel mogelijk geleid konden worden. Deze vroege visie werd na de Tweede Wereldoorlog bestreden door een aantal jonge bestuurskundigen. Deze bestuurskundigen ontwikkelden een aantal

alternatieve benaderingen op de manier waarop publieke organisaties worden onderscheiden van private organisaties.

Allereerst is er de *economische visie* die aansluit bij de standaardbenadering van publieke organisaties en waarin men zich vooral concentreert op de economische aspecten van publieke organisaties; deze worden daarbij in feite gezien als inferieur presterende private organisaties. Ten tweede is er de *generieke visie* die stelt dat er geen essentieel verschil zit tussen private en publieke organisaties – er zijn slechts graduele verschillen. Ten derde is er de *politieke benadering* die vooropstelt dat publieke organisaties politieke invloed hebben en daarom gezien moeten worden als politieke verschijnselen. Een vierde perspectief is de *dimensionale benadering*, deze kijkt zowel naar de economische als de politieke aspecten van publieke organisaties. Tenslotte is er de *normatieve visie* die zich baseert op de politieke benadering; de aanhangers van deze visie willen echter niet slechts de politieke rol van publieke organisaties observeren, maar zij willen ook prescriptief aangeven hoe publieke organisaties het publieke belang kunnen behartigen. In hoofdstuk zes worden teksten behandeld die deze perspectieven naar voren brengen.

Aan het einde van de jaren zestig komt er veel aandacht voor het specifiek 'publieke' aan het openbaar bestuur. Het 'publieke' wordt een op zichzelf staand onderwerp van de bestuurskunde. Daarbij ontstaan er verschillende stromingen, waarbij telkens de eerder genoemde benaderingen herkenbaar zijn. In hoofdstuk zeven worden de verschillende stromingen behandeld aan de hand van een aantal teksten die ieder op een van de genoemde benaderingen voortborduren.

Volgens sommige bestuurskundigen is het zeer goed mogelijk dat de markt publieke goederen en diensten voortbrengt, bovendien wordt het mogelijk geacht om organisatie- en managementtechnieken van de markt toe te passen bij publieke organisaties. Daarmee worden incentive-structuren die horen bij het domein van de markt overgeplaatst naar publieke organisaties. Met deze ideeën over de verhouding tussen 'publiek' en 'privaat' en de staat en de markt is de laatste fase van de toenemende verwarring van staat en markt bereikt. Elke relatie tussen de publieke en private sfeer en de domeinen van de markt en de staat lijkt flexibel te kunnen worden geïnterpreteerd.

Na de beschrijving van de manier waarop in de bestuurskunde wordt gekeken naar het 'publieke' van publieke organisaties wordt het mogelijk te bepalen wat nu in het licht van het liberale model van het 'publieke' gezien kan worden als het 'publieke' van publieke organisaties. In de bestuurskundige literatuur zijn verschillende perspectieven ontwikkeld om het 'publieke' van publieke organisaties te duiden. Daarbij wordt in het economische en het generieke perspectief het 'publieke' van publieke organisaties gekoppeld aan het 'publieke' van publieke diensten en goederen. Het politieke en het normatieve perspectief koppelt dit 'publieke' aan het 'publieke' van het publieke belang. Deze twee conceptualisering van het 'publieke' sluiten nauw aan bij de ontologische dubbelheid van het liberale model van het 'publieke': het 'publieke' geconceptualiseerd als behorend bij publieke goederen en diensten past bij de individualistische visie op het 'publieke', terwijl de conceptualisering van het 'publieke' als in het publieke belang past bij de organische visie op het 'publieke'. Gegeven de ontologische dubbelheid van het 'publieke' is het zaak niet te kiezen uit één van deze twee visies, maar deze beide in beschouwingen over het openbaar bestuur op te nemen. Het openbaar bestuur is in feite niets anders dan een manifestatie van de ontologische dubbelheid van het 'publieke'.

Deel IV: Individuele verantwoordelijkheid in het tijdperk van organisaties

Het blijkt dat de moeilijkheid om het 'publieke' van publieke organisaties op een juiste manier te duiden vooral te wijten is aan het feit dat organisaties niet passen in het traditionele publiek/private schema. Dit schema komt voort uit het politieke of het economische denken en niet uit het denken over organisaties. In de bestuurskunde zijn verschillende interpretaties ontwikkeld om het publiek/privaat schema toch te kunnen toepassen op organisaties. Daarbij zijn sommige van de

interpretaties omgezet in nieuwe institutionele arrangementen, waarbij het vooral gaat om de verbetering van de efficiëntie van publieke organisaties. De vraag is of zulke nieuwe institutionele arrangementen wel wenselijk zijn, gegeven het liberale model van het 'publieke'.

Om deze vraag te behandelen wordt opnieuw gekeken naar de manier waarop de liberale filosofie omgaat met de relatie tussen het individu en het sociale domein waarbinnen dit individu handelt. Markt, staat en organisaties worden daarbij vanaf nu voorgesteld als *aansprakelijkheidsfora*. Zulke fora zijn gebaseerd op de idee dat elk sociaal domein zijn eigen beoordelingskaders stelt waarbinnen individuele handelingen als juist of onjuist worden geacht. Handelen individuen onjuist, dan worden ze gezien. Zo stelt de markt de eis dat producenten ervoor zorg moeten dragen dat hun producten worden afgenomen, gebeurt dat niet dan gaan ze uiteindelijk failliet. Een ander aansprakelijkheidsfora is het parlementaire systeem waarin parlementsleden politieke gezagsdragers verantwoordelijk houden, terwijl de parlementsleden zelf worden gecontroleerd door het electoraat. Ook de hiërarchische organisatie kan als aansprakelijkheidsforum worden gezien; degene die boven aan de hiërarchie staat, geeft de opdrachten om het organisationele handelen aan te sturen, maar deze persoon wordt tevens aansprakelijk gehouden wanneer een organisatie niet naar behoren presteert.

Aansprakelijkheid wordt hier gezien als de passieve vorm van verantwoordelijkheid, als actieve vorm van verantwoordelijkheid wordt de capaciteit van het individu gezien om prospectief te bepalen of zijn handelingen in overeenstemming zijn met de condities die binnen een bepaald aansprakelijkheidsforum gelden.

In dit onderzoek gaat het om de confrontatie tussen staat of markt en organisaties. Terwijl de eerste twee als aansprakelijkheidsfora zijn gebaseerd op de relatie tussen het individu en een overkoepelend sociaal domein, is het kenmerk van organisaties dat ze zich als in feite nestelen tussen het individu en een overkoepelend sociaal domein. Deze positie van organisaties brengt de nodige conceptuele problemen met zich mee. In hoofdstuk negen wordt gekeken naar de manier waarop vanuit het perspectief van organisaties, bepaalde aspecten van de staat en de markt worden genegeerd. In hoofdstuk tien wordt gesteld dat vanuit het perspectief van de staat en de markt, organisaties niet goed kunnen worden beschouwd.

In hoofdstuk negen wordt eerst ingegaan op de onder andere door sommige bestuurskundigen gepropageerde vermenging van de publieke en private sfeer die zou moeten leiden tot een verhoogde efficiëntie. Echter, de publieke en private dimensies kennen niet alleen economische connotaties. Als de staat en de markt worden gezien als aansprakelijkheidsfora, is duidelijk dat deze domeinen ook morele en ideologische connotaties kennen. Een organisatie die zowel een markt- als een staatsorganisatie is, kan refereren aan de aansprakelijkheidscriteria van de markt én aan die van de staat. Daarmee wordt het onmogelijk zo'n organisatie daadwerkelijk aansprakelijk te houden.

Een tweede probleem dat in hoofdstuk negen behandeld wordt, ontstaat doordat het bij organisaties niet altijd duidelijk is welk individu causaal verantwoordelijk is voor bepaalde handelingen, terwijl het moderne denken over aansprakelijkheid is gebaseerd op individuele handelingen. Er is een aantal modellen ontwikkeld dat deze discrepantie moeten oplossen. Desondanks kan geen van deze modellen dit probleem afdoende tegengaan, het zijn niet meer dan artificiële constructies die nodig zijn omdat het ideaalbeeld van individuele aansprakelijkheid niet vervuld kan worden.

Een van deze artificiële constructies is de bureaucratische organisatie waarin functionarissen niet aansprakelijk worden gehouden voor hun handelingen; alleen de top die de besluiten neemt wordt aansprakelijk gehouden voor het organisationele handelen. In de publieke sfeer wordt die top gevormd door de politiek verantwoordelijken, en zijn de functionarissen – de ambtenaren – moreel gezien neutraal. Deze moreel-neutrale dispositie heeft echter de nodige kritiek gekregen. Deze kritiek heeft ertoe geleid dat in de bestuurskunde een alternatief beeld is ontwikkeld van de ambtenaar, dit is het beeld van de ambtenaar-als-burger. Ondanks dat dit alternatieve aantrekkelijke aspecten heeft, is het niet zonder problemen. Een publieke functionaris heeft een *additionele* verantwoordelijkheid heeft: hij

kan niet slechts handelen volgens de morele standaarden van het private leven, maar hij moet ook luisteren naar specifiek 'publieke' morele standaarden. Met andere woorden, de ambtenaar-als-burger heeft te maken met twee morele systemen die soms met elkaar in conflict komen. In extreme gevallen betekent dit dat de publieke functionaris zijn handen 'vuil' dient te maken: hij moet een moreel gebod dat hoort bij het private morele systeem overtreden om goed te doen binnen de kaders van het publieke morele systeem. Met andere woorden, de ambtenaar kan met een moreel dilemma te maken krijgen. Wegredeneren van zo'n dilemma kan leiden tot ongewenste organisationele routines of de ontwikkeling van een 'bureaucratische persoonlijkheid'.

In het openbaar bestuur heeft het beeld van de ambtenaar-als-burger steeds meer weerklank. Echter, deze weerklank zou begeleid moeten gaan van institutionele structuren die de ambtenaar de mogelijkheid bieden op een goede wijze met een moreel dilemma om te gaan. Zulke structuren zouden de vorm van een aansprakelijkheidsforum moeten hebben. Hoewel een moreel dilemma per definitie nooit kan worden opgelost, kan een juist gestructureerd forum er wel voor zorgen dat de ambtenaar morele dilemma's niet wegdeneert als niet behorend tot zijn functie.

Deel V: Het probleem van het publieke

Tot slot worden er in dit boek nog een aantal kwesties kort behandeld die in feite de agenda van verder bestuurskundig onderzoek behelzen op basis van de bevindingen van dit proefschrift. Als eerste wordt er gekeken naar de vraag hoe om te gaan met de fundamentele dubbele ontologie van het 'publieke' in de bestuurskunde. De twee ontologische perspectieven kunnen in de bestuurskunde niet tegelijk gebruikt worden. Dat zou methodologisch onverantwoord zijn. De enige methodologische positie die recht doet aan de dubbele ontologie van het publieke is om één perspectief te kiezen en dan het andere perspectief te vertalen binnen de termen van het eerste perspectief.

Een ander punt komt voort uit het kenmerkend *moderne* karakter van het openbaar bestuur. In de bestuurskunde wordt het openbaar bestuur vaak bestudeert alsof het een natuurlijk fenomeen is. Daarmee wordt genegeerd dat het openbaar bestuur een onderdeel is van het project van de moderniteit. De moderne staat is ontworpen op basis van een aantal morele premissen. Omdat het openbaar bestuur een onderdeel is van die moderne staat, zouden die morele premissen in de bestuurskunde een belangrijk thema moeten zijn.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het openbaar bestuur en de studie daarvan vooral gezien kunnen worden als een evenwichtskunst. De dubbele ontologie van het 'publieke' zorgt ervoor dat het evenwicht constant verschuift. De bestuurskunde kan daarbij geen vaste positie innemen, maar moet telkens zoeken naar het meest geschikte perspectief op het knooppunt van de vele spanningsvelden waarin het openbaar bestuur zich bevindt.