



Universiteit
Leiden
The Netherlands

To search or not to search?

Rosier, M.

Citation

Rosier, M. (2004). To search or not to search? *Bestuurskundige Berichten*, 19(2), 33-34.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211267>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211267>

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

Stageverslag Marije Stam

Over hoe je aan Amerikanen uit moet leggen hoe de Europese Unie werkt en je binnen no time verslaafd raakt aan Starbucks.

Van oktober 2003 tot april 2004 heb ik stage gelopen bij het *Department of Public Inquiries* van de delegatie van de Europese Commissie in Washington DC. Deze delegatie functioneert als een ambassade. Zij vertegenwoordigt de Europese Commissie in al haar zaken met de Amerikaanse overheid en doet verslag van de Amerikaanse ontwikkelingen aan haar hoofdkwartier in Brussel. Het *Public Inquiries Department* is het departement dat de vragen voor informatie met betrekking tot alle aspecten van de EU en vanuit alle delen van de VS behandelt. De belangrijkste taak van de stagairs van dit departement was deze vragente beantwoorden.

De vragen komen binnen per telefoon, per e-mail, en soms komen mensen de delegatie gewoon binnenlopen. De vraagstellers variëren van burgers tot de politiek en van ambassades tot bedrijven en de vragen die

college over gehad. Als er gevraagd wordt of er in de Europese Unie iets vergelijkbaars met de Europese Unie en het Amerikaans systeem is, moet je er eerst achter zien te komen wat dat en dat Amerikaanse systeem precies inhoudt.

Het voordeel van het bezig zijn met zoveel verschillende vragen is dat je enorm veel dossiers voorbij ziet vliegen en daardoor een goed overzicht krijgt van waar de Europese Commissie allemaal mee bezig is. Een nadeel is dat de werkdruk erg onregelmatig is; als er even geen

vragen binnen komen, heb je niet veel te doen. Maar je kan er altijd op vertrouwen dat het vrijdagmiddag om half 5 nog heel druk wordt.

Het was ontzettend leuk te werken voor een Europese organisatie in de V.S.. Niet alleen is het geweldig eigenlijk op Europees grondgebied te werken, maar omdat er zowel Europeanen als Amerikanen werken maak je eigenlijk dubbel zoveel mee. Zowel de aanstaande Amerikaanse presidentsverkiezingen als de aankomende Europese Parlementsverkiezingen. En Europeanen en Amerikanen kijken heel anders tegen zaken aan, zelfs binnen Europeanen verschilt het enorm. Je krijgt dan heel interessante discussies over de toekomst van Europa, de verhoudingen tussen de Verenigde Staten en Europa, en ga zo maar door. Verder werkten er op de Delegatie

mensen vanuit allerlei verschillende Europese landen, het aantal talen en accenten was enorm, maar heel erg leuk om mee te maken.

Washington DC is een internationale en multiculturele stad en iedereen is er bezig met politiek. De stad wordt overspoeld met stagairs. Een algemeen bekend grapje was dan ook dat DC afhankelijk was van slavernij, zo werden de vaak onbetaalde stagairs genoemd. Omdat er zoveel stagairs waren leer je veel andere mensen kennen die altijd wel een nieuwe tentoonstelling, een nieuw restaurantje of leuk feest weten. Binnen DC is er een vereniging van stagairs van Europese ambassades (de DCIEE, DC Interns of European Embassies) en die organiseert elke week wel iets, vaak zijn er feestjes op ambassades. Maar ook daarbuiten is er altijd wel iets te doen. Niet alleen heeft de stad meer memorials en monumenten dan heel Nederland bij elkaar, er zijn ook veel musea en tentoonstellingen. Maar het aantal barretjes en cafés bleek nog wel het grootst. Het meest fantastische vind ik nog steeds de Starbucks. Waar anders kan je alle mogelijke varianten van koffie en thee kopen en is het kleinste formaat kopje een *tall*? Starbucks is bijna een leefwijze. Als Washingtonian loop je als je naar je werk gaat eerst langs de Starbucks voor een café latte with double shot, soy milk, vanilla syrop and whipped cream. En als je met vrienden ergens naar toe gaat, wordt er altijd verzameld in de Starbucks. Wat is het leven toch mooi als je in een fauteuil van Starbucks op het drukste plein van Washington de Washington Post leest en boven de rand van je cappuccino de Washingtonians voorbij ziet rennen op weg naar hun volgende afspraak. Ik kijk nu al reikhalzend uit wanneer de eerste vestiging haar deuren opent in Nederland! □

Marije Stam

"Als Washingtonian loop je als je naar je werk gaat eerst langs de Starbucks voor een café latte with double shot, soy milk, vanilla syrop and whipped cream"

binnenkomen variëren van heel simpel tot extreem technisch en gedetailleerd. Zo kan het zijn dat iemand vraagt of Nigeria ook een lidstaat van de Europese Unie is, maar er zijn ook vragen over de regelgeving rondom de invoer van genetisch gemodificeerd voedsel. Daarnaast heb je altijd een paar gekken die beweren dat de regering Bush achter ze aan zit en of de Europese Unie ze alsjeblift uit de VS kan halen, of dat ze een neef van Saddam Hussein en Ayatollah Komeini zijn en of de EU ze politiek asiel wil verlenen. Van te voren dacht ik dat ik redelijk wat kennis had over de Europese Unie, maar in de praktijk stellen de mensen toch heel andere vragen dan verwacht. Verder is de achtergrond van de vraagstellers heel anders. Zij kijken vanuit een Amerikaans perspectief naar de Europese Unie en daar heb je geen

To search or not to search?

Risico's... we willen ze niet lopen. Sterker nog: hoe meer risico's, hoe onveilig we zijn. Maar klopt dit beeld wel? Aaron Wildavsky vindt dat niet. Hij betoogt in *Searching for Safety* (1991) dat het eigenlijk onmogelijk is om veiligheid te bewerkstelligen zonder bepaalde risico's te lopen die daaraan verbonden zijn. Wildavsky pleit juist voor een actieve zoektocht naar risico's in de maatschappij. Dit in tegenstelling tot een meer passieve preventie. Omdat volgens de auteur veiligheid ontdekt moet worden en niet gekozen kan worden, maakt hij zich er sterk voor dat risico's nemen op basis van *trial-and-error* uiteindelijk meer veiligheid biedt dan het ontwijken van risico's.

Kenmerken analyse

Wildavsky gaat er vanuit dat enkel het anticiperen op risico's alleen verliespunten met zich meebrengt. Hij wijst op een drietal kenmerken van de maatschappij die deze visie ondersteunen. Ten eerste wordt de maatschappij gekenmerkt door onzekerheid over de gevolgen van huidige gebeurtenissen en ontwikkelingen. Dit is mede gebaseerd op het uitgangspunt dat het onmogelijk is om alle consequenties te onderkennen die voortkomen uit de interactie met je de omgeving. Dit kenmerk noemt Wildavsky 'The Principle of Uncertainty'.

Ten tweede zijn volgens de auteur goed en slecht onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is onmogelijk om deze twee uitersten van elkaar te scheiden. De principes dat onzekerheid niet geëlimineerd kan worden én dat schade niet voorkomen kan worden, maken duidelijk dat het aanpakken van bestaande risico's altijd gepaard gaat met het creëren van nieuwe risico's. Je moet daarom ook niet risico's willen vermijden aangezien dit altijd gepaard gaat met nieuwe risico's, maar proberen te ontdekken hoe bestaande risico's ten goede kunnen worden gebruikt. Wildavsky noemt dit de 'Axiom of Connectedness'.

Uit deze twee kenmerken destilleert Wildavsky een derde kenmerk van de maatschappij. De stabiliteit van de maatschappij kan alleen bevorderd worden als onderdelen daarvan instabiel zijn. Het grote geheel moet in staat zijn flexibel te blijven en dit gaat soms ten koste (m.a.w. instabiliteit) van

onderdelen van het geheel. Dit wordt de 'Rule of Sacrifice' genoemd.

Besturen van risico's

In *Searching for Safety* worden twee basis principes beschreven over het 'besturen' van risico's. Dit zijn *trial-and-error*, en het tegenovergestelde *trial-without-error*.

De *trial-and-error* strategie zorgt er voor dat er geleerd wordt uit gemaakte fouten en je hiermee de restricties ontwijkt die de continuering van bestaande problematische situaties in stand houdt. *Trial-without-error* houdt in dat er alleen veranderingen plaats mogen vinden als bewezen is dat er geen risico's aan verbonden zijn. Alle twijfels, onzekerheden e.d. worden op deze manier opgelost aangezien er niets proefondervindelijk ontdekt wordt. Wildavsky noemt dit 'risk aversion' en het gevolg hiervan zijn 'safety risks'. Deze risico's ontstaan namelijk omdat men de kans loopt ontwikkelingen die gevaren met zich meebrengen, maar toch de veiligheid van het geheel bevorderen, over het hoofd te zien. Deze angst voor het nieuwe leidt tot schadelijke gevolgen voor mens en milieu. Volgens de *trial-without-error* strategie zou men geen nieuw medicijn accepteren dat gevaarlijke bijwerkingen heeft. Zelfs als deze bijwerkingen minder slachtoffers eisen dan het niet accepteren van het nieuwe medicijn.

Trial-and-error staat het proefondervindelijk ontdekken juist wel toe. Zonder dat ontdekken kan er namelijk

ook niet geleerd worden van gemaakt fouten. Wildavsky noemt dit leerproces 'risk resilience'. De klassieke *trial-and-error* strategie waarmee complexe problemen aangepakt kunnen worden ziet er als volgt uit: 1) stel beleid vast, 2) observeer de effecten, 3) corrigeer de ongewenste effecten, 4) observeer de effecten van de correctie en 5) corrigeer opnieuw. Bij de punten 2 en 4 wordt er dus geleerd van de ervaringen die voortkomen uit de punten 1 en 3.

De auteur onderkent wel dat *risk resilience* ook gevaren op kan leveren. Deze gevaren noemt hij 'opportunity risks'. Zoals boven beschreven zou de *trial-without-error* strategie medicijnen met gevaarlijke bijwerkingen niet toestaan. *Trial-and-error* doet dit juist wel. Hoewel vooraf niet precies duidelijk was hoeveel schade de bijwerkingen zouden aanrichten, was er genoeg vertrouwen in het medicijn om het risico te nemen dat er een aantal bijwerkingen zouden zijn. Men gaat er vanuit dat het medicijn meer goed dan kwaad zou doen.

"Zonder het nemen van risico's zou de maatschappij absoluut niet dynamisch zijn"

Wildavsky pleit er voor dat het zoeken naar risico's gebruikt moet worden om veiligheid te vergroten. Binnen een dynamische maatschappij kan er concurrentie plaatsvinden, concurrentie leidt tot kennis. Kennis is nodig om te leren hoe risico's gebruikt moeten worden om de maatschappij veiliger te maken. Risicobeperkende maatregelen (*trial-without-error*) brengen het vergroten van kennis in gevaar.

In het boek schetst Wildavsky wel een belangrijke nuancering. Een maatschappij moet niet alleen gericht zijn op het nemen van risico. Preventie is wel degelijk belangrijk. Dit geldt vooral als het gaat om (kleine) voorspelbare gevaren. Anticiperen is noodzakelijk maar niet voldoende om

kennis te genereren die ons leert omgaan met risico's. Dit laatste is van belang omdat risico's nooit volledig ontweken kunnen worden en wijer mee zullen moeten leren leven. Al met al kan gezegd worden dat Wildavsky de *trial-and-error* strategie als uitgangspunt kiest om de maatschappij veiliger te maken.

Kritische kanttekeningen

Tot zover de inhoud. Een kritische blik op deze inhoud leidt tot een aantal opmerkelijke constatering.

In *Searching for Safety* bepleit de auteur dat men zich absoluut niet alleen moet richten op het voorkomen van gevaren omdat het niet mogelijk is alle gevaren en risico's in te schatten of überhaupt te voorzien. Naar mijn idee doet Wildavsky dit op een redelijk overtuigende wijze. In alle beschreven gebieden laat hij zien dat het enkel kiezen voor de *trial-without-error* strategie er voor zorgt dat wij minder weerbaar worden. Om de visie te ondersteunen, beschrijft Wildavsky vier totaal verschillende gebieden met betrekking tot crisisanticipatie. Namelijk de niet-menselijke levensvormen, de inspectie van kerncentrales, het menselijk lichaam en de Tort Law (wet over persoonlijk letsel). Deze analyses zijn zeer uitgebreid en goed beschreven. Hij maakt gebruik van voorbeelden die bestuurskundigen maar zelden tegenkomen. Dit soort voorbeelden maakt het zeer interessant en aantrekkelijk om het boek te lezen. Maar zinnen als "*Cell-eating macrophages can be variously attracted by neuropeptides produced by immune cells or the nervous system, or by blood-clot peptides, or by bacterial products.*" (p163) moeten toch een tweede keer gelezen worden om ze volledig door te laten dringen.

De auteur is een groot voorstander van de *trial-and-error* strategie. Hij laat zien dat deze strategie veel voordelen biedt ten opzichte van de *trial-without-error* strategie. Het wordt al erg snel (overduidelijk dat Wildavsky dit wil laten zien. Alles in het boek is er eigenlijk opgericht om te laten zien dat we vaker moeten kiezen voor de *trial-and-error* richting, dan een andere. Hierdoor dreigt het gevaar dat de lezer extreem sceptisch wordt.

Opmerkelijk in *Searching for Safety* is de economische invalshoek. De kosten-baten analyse komt in veel hoofdstukken terug. Maar is die analyse in het echt wel zo makkelijk te maken? Ik mis bijvoorbeeld de toch veelal grote invloed die de publieke opinie en de media hebben. Om over de invloed van naderende verkiezingen nog maar te zwijgen. Er wordt ook voorbij gegaan aan ethische en morele invloeden. Dat Wildavsky niet ingaat op politieke, ethische en morele invloeden doet mijns inziens afbreuk aan zijn verhaal.

In het boek staat bijna geen slecht woord over technologische ontwikkelingen. Hoewel hij natuurlijk wel aangeeft dat (technologische) ontwikkelingen gevaren met zich meebrengen, wordt er voor de rest niet specifiek ingegaan op de toekomst van de technologie. Wildavsky gaat er blind vanuit dat de techniek zich blijft ontwikkelen en daarom zouden er voldoende bronnen beschikbaar zijn om uit te putten als er geleerd moet worden hoe nieuwe risico's aangepakt moeten worden.

"Moeten juist arme landen niet meer risico's nemen om welvarender te kunnen worden?"

Wildavsky beschrijft in het boek in zeer algemene termen over de maatschappij. Hij laat buiten beschouwing dat er grote verschillen bestaan tussen de maatschappijen in bijvoorbeeld Europa en Azië of, duidelijker, tussen Amerika en Afrika. Moeten juist arme landen niet meer risico's nemen om welvarender te kunnen worden? Laten deze landen niet te veel kansen lopen omdat ze bang zijn om hun instabiele land nog instabieler te maken, terwijl ze juist erg veel kunnen winnen als ze kansen benutten.

Tot slot nog een opmerking over de (bestuurskundige) relevantie van dit boek. Deze is namelijk groot. Het eerder kiezen voor *trial-and-error* dan voor *trial-*

without-error is niet alleen in de beschreven situaties toepasbaar maar in veel meer gevallen, en zeker ook in en rond het openbaar bestuur. Van technici tot politici, iedereen die beslissingen neemt die grote risico's met zich mee kunnen brengen, moet bekend zijn met het verhaal van Wildavsky omdat mensen voornamelijk geneigd zijn om uit te gaan van *trial-without-error*. Wildavsky laat zien dat dit lang niet altijd de juiste weg is.

Voorbeeld

Even een klein uitstapje: we zouden kunnen zeggen dat Bush jr. gebruik heeft gemaakt van de inzichten van Wildavsky toen hij besloot om Irak binnen te vallen. Hij maakt de afweging dat Saddam Hussein voor zoveel leed zorgde onder zijn bevolking en een bedreiging vormde voor de wereldvrede dat de risico's die bij de oorlog horen geaccepteerd werden. Als Bush jr. er nu ook voor zorgt dat er geleerd wordt van de inval, kunnen we Bush zonder problemen een volgeling van Wildavsky noemen (zoals Wildavsky doet, laat ik 'vermeende' politieke, morele, ethische en Amerikaanse economische overwegingen buiten beschouwing).

Conclusie

Concluderend is *Searching for Safety* een zeer interessant en nog altijd actueel boek dat door alle bestuurskundigen (in opleiding) gelezen moet worden. □

Marc Rosier

Wildavsky, A., *Searching for Safety*, Transactions Publishers, New Brunswick, 1991, vierde editie (eerste editie 1988).

Geen nieuws is goed nieuws

Verhandelingen over de relatie tussen politiek en media

Op het CDA partijcongres gehouden op 14 februari jl. heeft partijvoorzitter Marja van Bijsterveldt een aantal voorstellen gedaan om de democratie te verbeteren. Daarbij noemde ze het verbeteren van het directe contact tussen de politiek en de burgers: "Thema's die Den Haag en die de mensen beroeren willen we op de agenda zetten en niet enkel de thema's en meningen die ons door de media gebracht worden (...)"¹. Deze uitspraak is geheel in lijn met het rapport dat de Raad voor Openbaar Bestuur al in augustus 2003 uitbracht over het 'Haagse Huwelijk' tussen politiek en media. Daarin gaat zij nader in op de negatieve gevolgen van de veranderende posities van, en relatie tussen, politiek en media.² De uitkomst van de nieuw ontstane relatie blijkt een zorgenkindje te zijn.

Mijns inziens hebben de huidige verhoudingen tussen politiek en media drie gevolgen, namelijk toenemende inhoudeloosheid van de politiek; toenemende inhoudeloosheid van de media; en een illusie van mondigheid van burgers. Wanneer de politiek verzuimt de huidige gang van zaken een halt toe te roepen, zal dit negatieve consequenties kunnen hebben voor het functioneren van onze democratie. Daarom zou ik graag de stelling 'geen nieuws is goed nieuws' willen opwerpen. Zolang de media niets berichten, kunnen zij ook geen schade aan de democratie bewerkstelligen.

De laatste jaren zijn de media steeds invloedrijker geworden op de politiek. Ontideologisering, individualisering, de relatieve afname van het belang van het parlement als centrum van representatieve democratie en de intrede van de commercie in de media zijn hier debet aan¹. De politiek speelt het spel echter mee en verandert haar positie overeenkomstig. Waar vindt deze ontwikkeling nu haar oorsprong? Wellicht is de ontstane situatie wel 'slachtoffer van het systeem'. Dit systeem wordt evenwel bedreigd; er zijn negatieve gevolgen ontstaan voor de burgers. Welke aanpak is diensten-gevolge gewenst in deze precaire situatie?

Er zijn een aantal algemene ontwikkelingen aan te wijzen in de verhoudingen tussen politiek en media. Allereerst zal een en ander uitgelegd worden omtrent de opkomst van de 'emotiedemocratie', zoals omschreven door De Vries in de Thorbeckelezing op 17 november jongstleden. Deze nieuwe vorm van democratie heeft, zo zal

"Daarom zou ik graag de stelling 'geen nieuws is goed nieuws' willen opwerpen. Zolang de media niets berichten, kunnen zij ook geen schade aan de democratie bewerkstelligen"

blijken, een centrale rol in de omschreven problemen. Vervolgens zullen de rol van de media en de gevolgen hiervan op het democratische bestel nader bepaald worden, mede aan de hand van de uitzending van het programma 'Zembla' van 4 december 2003. In deze reportage werd onder de titel 'Haagse Herrie' onderzocht welke invloed de media hebben op het politieke proces in Nederland. Welke invloed de beschreven omstandigheden hebben op de burgers zal vervolgens naar analogie gededuid worden. Enkele relativering is echter wel op haar

plaats. Op basis van bovenstaande bronnen en vooral de werken 'Democracy in America' van Alexis de Tocqueville zal nader worden ingegaan op het "gevaar van het systeem". De Tocqueville maakte in de jaren dertig van de negentiende eeuw tijdens een rondreis door de Verenigde Staten een uitgebreide studie van dit land, haar democratische systeem en haar burgers. Tot op heden blijken veel van zijn constatering relevant voor spanningen die kunnen bestaan binnen een democratie. Tot slot zal ik enkele oplossingen en aanbevelingen aandragen om het Haagse huwelijk rechtmatig te ontbinden.

Eens te meer zal duidelijk worden dat de 'kinderen' de dupe zijn van een ondeugdelijke relatie. Pas wanneer de 'ouders' zich realiseren dat ze tenminste het belang van hun kinderen moeten bewaken, zal de rust terugkeren. De machthebbers binnen een samenleving zijn nu eenmaal tot niets anders verplicht, dan het algemeen belang van degenen die zich geconformeerd hebben aan die samenleving te beschermen.

Emotiedemocratie en de media

Onlangs sprak professor Jouke de Vries een rede uit over het verdwijnen van het debat uit de politiek. Hij concludeerde een toenemende vorm van emotiedemocratie en

formuleerde de politieke wet van Gresham. Deze twee verschijnselen kenmerken zich op een aantal manieren die in hoge mate relevant zijn voor het beschrijven van het politieke klimaat binnen het openbaar bestuur.

Laten we eerst stilstaan bij wat het probleem nu precies inhoudt en bij de omgeving waarin het probleem zich afspeelt. Binnen de wereld van het openbaar bestuur staat het politieke klimaat in toenemende mate onder invloed van een intern veranderingsproces, alsmede externe invloed van onder andere de media.