

1 Tussen overheid en samenleving

H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen

1.1 Inleiding

In de discussies over de functie van de staat zijn duidelijke golfbewegingen aan te wijzen. Lange periodes vormt de staat geen probleem en is de algemene of bijzondere staatsleer een sporadisch opgemerkte interdiscipline (H. de Jong et al, 1983). Zodra zich een economische of sociale crisis afspeelt bespeurt men echter de neiging de staat ter discussie te stellen en na te denken over de grondslagen ervan. Wezenlijke vragen over de staat, zo schrijven Benn en Peters, doen zich voor 'at a time of social change and intellectual bewilderment; for philosophy is intellectual unrest made explicit' (Benn and Peters, 1975, p. 25).

Sociale veranderingen en intellectuele verwarring doen zich thans in brede kring voor. Een belangrijk punt van discussie vormt hierbij de wijze waarop de overheid zich met de maatschappelijke omgeving behoort te verstaan. Deze maatschappelijke omgeving bestaat niet alleen en niet primair uit individuen, maar uit een schil van georganiseerde burgers en belangen rond die overheid, het maatschappelijke middenveld. In dit boek zijn verschillende bijdragen over het thema overheid en maatschappelijk middenveld gebundeld. Dit eerste hoofdstuk staat in het teken van de introductie van het thema (par. 2 en 3) en de hoofdlijnen van de bijdrage aan deze bundel.

1.2 Staatsleer

Sinds de jaren zeventig is onder druk van economische spanningen intensief gedebatteerd over de rol van de overheid in de staat. Economische problemen (in het bijzonder de eerste oliecrisis) bereikten een zodanig culminatiepunt, dat een herbezinning op de rol van de overheid onontkoombaar werd. De vanuit een bepaalde opvatting van sociale rechtvaardigheid ontwikkelde mechanismen tot herverdeling van goederen en diensten bleken zich langzamerhand tegen zichzelf te keren. In de verzorgingsstaat was, gegeven een bepaald welvaartsniveau, sprake van een 'interne dynamiek van rechtvaardige claims' (Schuyt, 1981, p. 231). Het honoreren van eisen door het politieke systeem riep nieuwe politieke eisen op. Voor politici bleken de geformuleerde eisen door hun afhankelijkheid van steun in de samenleving op zichzelf al moeilijk te weerstaan.

Dit gegeven werd echter versterkt door de rol die belangengroepen in het politieke proces zijn gaan spelen. Een belangrijke factor bij het ontstaan van die belangengroepen was de juridische definiëring van sociale categorieën, welke in de verzorgingsstaat noodzakelijk een belangrijke vlucht nam. Het stellen van prioriteiten in overheidsbeleid bleek in deze cirkel vrijwel onmogelijk geworden, terwijl tevens de zwakste groepen in de samenleving voor overheden het moeilijkst bereikbaar bleken.

In de jaren tachtig heeft het debat geleid tot het paradigma van een terugtrekkende overheid. Komend uit een tijd waarin de verzorgingsstaat is opgebouwd en het aantal taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden dat aan de overheid werd toegemeten een hoge vlucht heeft genomen, is het tij gekeerd. Na langdurige discussies lijkt de tijd van een daadwerkelijke terugtrekking van de overheid aangebroken. Het voegen van daden bij woorden is echter een moeizame zaak.

De terugtrekking van de overheid is aanvankelijk met de vage termen 'deregulering' en 'privatisering' aangekondigd. De term deregulering is wel omschreven als 'een randvoorwaarde voor het naar behoren kunnen functioneren van het prijs- en allocatiemechanisme van de markt' (Geelhoed, 1983, p. 29). Privatisering betrof 'al die vormen van verzelfstandiging, waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan die overheidsinvloed worden onttrokken' (Holleman, 1988, p. 4).

Het gebruik van de aangehaalde concepten leek aanvankelijk vooral ideologisch bepaald. Vanuit een op het klassiek liberale denken gebaseerde beschouwing van de staat werd de interventie van de overheid in maatschappelijke processen als in beginsel onwenselijk gekwalificeerd. *Individuele vrijheid, begrepen als 'the removal of all man-made obstacles to individual efforts'*, vormde het uitgangspunt (Hayek, 1978, pp. 132-134). Naarmate de termen meer ingang begonnen te krijgen werd echter al snel duidelijk dat achter de termen een veelheid van onderscheiden opvattingen over de rol en het functioneren van de overheid schuil ging. Panelen gingen schuiven en de gedachte aan een zorgzame samenleving werd voor bepaalde groepen een wenkend perspectief. Thans lijkt een zekere consensus ontstaan over de aard van de problemen en de noodzaak voor de overheid om tenminste rekening te houden met de eigen beperkingen.¹ Welke positieve conclusies aan dit inzicht moeten worden verbonden is echter nog steeds niet duidelijk. Ook de introductie van een nieuwe vage term als 'sociale vernieuwing' kan deze leemte niet verhel-

¹ Met recht kan de vraag worden gesteld of de problemen waarover wordt gesproken wezenlijk anders zijn dan die welke in de erkend revolutionaire periode van de jaren zestig en zeventig aan de orde waren. In ieder geval zijn de toen aangedragen oplossingsrichtingen tegen gevallen. Zie op dit punt in het bijzonder F.W. Scharpf, 1990, pp. 111-150.

pen. Krachtens het regeerakkoord van het derde kabinet Lubbers streeft de regering naar 'het op peil houden van zwakke plekken in belangrijke voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg' en naar 'het activeren van mensen, het doorbreken van isolement, het kansen geven zich in arbeid te ontplooiën, ook aan diegenen die ook bij economisch herstel niet als vanzelf aan de slag komen'. In de Nota sociale vernieuwing gaat het vooral om integraal overheidsbeleid op terreinen als 'arbeid, scholing, inkomen, kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving en vernieuwing op sociaal en cultureel terrein'.²

De vraag is natuurlijk of een gebrekkige articulatie van het vernieuwingsstreven van de regering ook een gebrekkig optreden impliceert. Wellicht kan uit de houding van de regering op het terrein van de sociale vernieuwing inzicht worden verkregen in de zich ontwikkelende nieuwe rol van de overheid in de staat. Wezenlijk voor de opzet van het proces van sociale vernieuwing is de gedachte dat de overheid niet verder moet willen springen dan de polsstok lang is. Het is de bedoeling dat de rijksoverheid omstandigheden schept waarbinnen andere overheden en maatschappelijke organisaties of groepen in onderling overleg en op basis van in convenanten neergelegde afspraken vorm geven aan het beleid (De Jong, 1991, pp. 636-641). In deze zin kan de sociale vernieuwing worden begrepen als een nieuwe stap in de richting van een staat waarbinnen de scheiding tussen overheid en maatschappij als opgeheven kan worden beschouwd. De klassieke idee van een sturende en leidinggevende overheid wordt verlaten ten bate van functionele verzelfstandiging en zelfregulering. Overheden spelen in dit kader geen principieel andere rol dan andere maatschappelijk organisaties of groepen. Hooguit kan de overheid de rol van eerste onder gelijken spelen.

De hier geboden analyse van de herbezinning op de verzorgingsstaat laat zien dat deze al met al een ruimere strekking heeft dan alleen de economische beperkingen waaraan de staat in de jaren zeventig onderworpen bleek te zijn. Naast economische aspecten zijn ook sociale, politieke en juridische elementen, in onderlinge samenhang, aan de orde gekomen. De vrees bestaat dat ten gevolge van de discrepantie tussen verwachtingen en prestaties de legitimiteit van de overheid in het geding zal komen. Deze legitimiteit, begrepen als de bereidheid van de mensen die het aangaat een oordeel van een overheidsambt moreel gerechtvaardigd te achten en daarom als reden voor het handelen te aanvaarden, betreft het totale beeld van de overheid en niet slechts disciplinair bepaalde aspecten er van (Green, 1990, pp. 5 en 41-42). Recent gepubliceerd onderzoek heeft deze mening nog eens bevestigd. De Onderzoeksgroep Lokale Democratie, die naar aanleiding van de lage

² TK 1989-1990, 21.455, nr. 4, pp. 4-5.

opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 een empirisch onderzoek is gestart naar bestuursstijl en de verhouding tot de bevolking in zeven gemeenten, is onder andere tot de conclusie gekomen dat er een discrepantie bestaat 'tussen de grote tevredenheid over de gemeentelijke dienstverlening (door ambtenaren) enerzijds en het beperkte vertrouwen in gemeenteambtenaren anderzijds' (Onderzoeksgroep Lokale Democratie, Delft 1991, p. 105). Blijkbaar verwachten de burgers meer van de overheid dan slechts een goede (effectieve en efficiënte) dienstverlening. Wantrouwen jegens politieke partijen en de juridische vormgeving van het beleid zijn ook aspecten die bij een beoordeling van de overheid een rol spelen. Naast vragen over effectiviteit en efficiëntie maken ook democratische en rechtsstatelijke elementen deel uit van de verwachtingen ten aanzien van de politieke samenleving.

1.3 Deelvragen

In het licht van de bovenstaande beschouwingen zijn bij het derde lustrumcongres van de Twentse faculteit Bestuurskunde twee kwesties aan de orde gesteld.

In de eerste plaats is het de vraag of de terugtred van de overheid inderdaad vorm krijgt. Is er sprake van minder overheid of van een andere overheid? De aanvankelijke, door de ideologie geladen idee dat de overheid bepaalde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden los zou moeten laten (deregulering, privatisering) lijkt op verschillende terreinen genuanceerder uitgewerkt te worden dan aanvankelijk de bedoeling leek te zijn. De overheid moet samen met particulieren deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gaan uitoefenen. Experimenten met allerlei vormen van publiek-private samenwerking in de sfeer van de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieu, alsmede de tripartisering van de scholings- en arbeidsbemiddeling zijn duidelijke voorbeelden van deze ontwikkeling. Voor wat betreft het arbeidsmarktbeleid zijn de laatste jaren de zogenaamde Regionale Besturen Arbeidsvoorziening (RBA) in het leven geroepen. Deze regionale besturen hebben tripartiet samengestelde besturen, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeentebesturen, werkgeversorganisaties en werknemersbonden. Boven de RBA's wordt op landelijk niveau een Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening ingericht, waarin landelijke organisaties van werkgevers en werknemers en de rijksoverheid vertegenwoordigd zijn. Vormen van deconcentratie en (functionele en territoriale) decentralisatie als deze roepen het beeld op van een overheid die taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan andere niveau's binnen de overheid toedeelt, daarbij tevens een beroep doet op maatschappelijke organisaties, zonder dat van een daadwerkelijke terugtred sprake is. De wijze

waarop het regeringsproject 'sociale vernieuwing' vorm krijgt past in belangrijke mate in dit beeld.

In de tweede plaats dringt zich de vraag op of de ruimte die de overheid laat wordt opgevuld. Zijn er in de versoberingsstaat eigenlijk wel alternatieven voor de overheid? Een beroep op maatschappelijke organisaties, het maatschappelijke middenveld of intermediaire structuren wekt de verwachting dat de samenleving zich langs zodanige lijnen georganiseerd heeft dat min of meer essentiële taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zondermeer van de overheid kunnen worden overgenomen. De idee dat een dergelijke overdracht kan plaatsvinden is sterk verwant aan de verzuilde samenleving, zoals die tot voor enige decennia in ons land bestond. Met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat is echter tevens de ontzuiling ingetreden. Een beroep op het maatschappelijke middenveld als alternatief voor de overheid lijkt in dit opzicht tenminste problematisch. Kan voor ieder terrein worden teruggevallen op structuren die zich in de samenleving hebben ontwikkeld of zijn die structuren niet of niet meer aanwezig?

Hier komt echter nog een tweede probleem bij. Teruggrijpend op het hiervoor gebruikte voorbeeld van de regionalisering van de arbeidsvoorziening kan de vraag worden gesteld wat de 'machtsdeling' tussen overheden en maatschappelijke organisaties betekent in termen van doorzichtige structuren, maar ook in termen van klassiek aan de uitvoering van de publieke taak verbonden opvattingen over democratie en rechtsstaat. De betreffende maatschappelijke organisaties worden geacht namens een achterban op te treden. Bijvoorbeeld de vakbonden vertegenwoordigen echter, afgaande op het aantal leden, slechts een klein deel van de werknemers in ons land. Als we bij dit verschijnsel dan ook nog de constitutionele grondregel betrekken dat met de toedeling van bevoegdheden onlosmakelijk controle en verantwoording verbonden is, dan kunnen nog eens extra kanttekeningen worden geplaatst bij de ingeslagen weg.

1.4 Antwoorden en antwoordrichtingen

De vragen zoals die hier zijn geformuleerd betreffen een breed terrein. In dit boek is een palet van analyses en opvattingen terug te vinden, dat geen andere pretentie heeft dan dat van een bijdrage aan een discussie die in zowel de bestuurspraktijk als in de wetenschappelijke wereld ongetwijfeld nog lang zal doorgaan. De faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Twente heeft met het lustrumcongres een forum geboden voor een momentopname.

In de volgende twee hoofdstukken worden door respectievelijk Brinkman en Ostrom algemene beschouwingen gegeven over het thema 'Tussen overheid en samenleving'.

Brinkman (hoofdstuk 2) signaleert een grijze samenleving, waarin burgers ten opzichte van de overheid slechts tot op geringe hoogte tegenwicht kunnen bieden. Vanuit zijn christen-democratische achtergrond bepleit de huidige voorzitter van de CDA-fractie in de Tweede Kamer een opwaardering van de rol van het maatschappelijke middenveld, teneinde vorm te geven aan de voorkeur burgers en maatschappelijke verbanden zoveel mogelijk zelf te confronteren met de gevolgen van hun handelen. Zonder betrokkenheid van burgers bij fundamentele keuzes over de inrichting van de zorgsystemen kan naar zijn mening niet anders dan een verschaalde samenleving ontstaan. Brinkman ziet natuurlijk ook problemen die zijn verbonden aan de opwaardering van het middenveld. Om allerlei schimmige situaties te voorkomen is het noodzakelijk de kerntaken van de overheid expliciet te formuleren. Hierdoor ontstaan duidelijke relaties tussen de regering en het parlement en wordt ook voorkomen dat het middenveld tot een instrument in handen van de overheid wordt.

Ostrom (hoofdstuk 3) oppert de fundamentele vraag of in een democratie het volk moet regeren of de regering. Hij komt tot de conclusie dat het stellen van deze vraag niet zondermeer tot een zinvol antwoord leidt. Pogingen de vraag te beantwoorden botst tenminste op drie problemen. In de eerste plaats is er het probleem dat dwang moet worden aangewend om vrede en het algemeen belang te bevorderen (Faustian Bargain). In de tweede plaats is er het probleem dat een staat met een enkele autoriteit op den duur tot rechteloosheid en afbraak zal leiden (Aristotelian Constraint). In de derde plaats bestaat binnen een democratische samenleving de neiging de overheid meer en meer te gaan hanteren als algemene probleem-oplosser (Tocquevillian Constraint). Voor het ontwerp van de staat betekenen de gesignaleerde problemen dat de aandacht vooral uit moet gaan naar de basis-elementen en relaties om van daaruit naar meer complexe analyseniveau's door te redeneren. Zo wordt voorkomen dat de idee post vat dat alle menselijke samenlevingen gebaseerd zijn op een machtsmonopolie en wordt het perspectief gericht op het probleem-oplossende vermogen van die samenleving zelf.

Na de twee algemene hoofdstukken volgen meer specifieke bijdragen. *Albeda* (hoofdstuk 4) richt zich op de vraag of de overheid daadwerkelijk terug treedt. Hij signaleert tegenstrijdige tendensen in de terugtrek van de overheid. Hij koppelt de roep om terugtrek van de overheid aan een afkeer van bureaucratische technocraten en verklaart dit met zowel materiële als ideologische factoren. De laatste tijd ziet Albeda echter ook tegendruk. Het is volgens hem de vraag of er objectieve normen te

vinden zijn om overheidshandelen te voorkomen. Zijn conclusie luidt dan: regeer zonder illusies.

Idenburg (hoofdstuk 5), Coolen (hoofdstuk 6) en Dorbeck-Jung (hoofdstuk 7) kijken vooral naar de aard van het maatschappelijke middenveld.

Idenburg stelt zich de vraag welk beleid gevoerd kan worden ten aanzien van het maatschappelijk middenveld. Veronderstellend dat er in een samenleving een eindig aantal (publieke) taken te verrichten zijn, komt aan de orde wie die taken moet verrichten. In het spanningsveld van algemene en bijzondere belangen signaleert *Idenburg* een voortgaand proces van verstatelijking in de maatschappij (steeds meer zaken die in het verleden door particulieren werden behartigd zijn in de overheids sfeer terecht gekomen), gekoppeld aan de tegenkracht om voorzieningen weer in handen van particuliere organisaties te leggen. In het spanningsveld van openbaar en privé is sprake van een voortgaand proces van politisering (steeds meer zaken die in het verleden tot de privé sfeer behoorden worden onderwerp van openbare oordeelsvorming en beheersing), gekoppeld aan de tegengestelde ontwikkeling naar individualisering. De complexiteit van het vraagstuk laat geen algemene uitspraken over het te voeren beleid ten aanzien van het maatschappelijke middenveld toe. Wel zijn naar het oordeel van *Idenburg* een aantal beginselen te formuleren. De kern hiervan vormt de eis van duidelijkheid.

Coolen beroept zich in zijn bijdrage op de theorie over innovatiediffusie, waarin sociale netwerken centraal worden gesteld. Hij zoekt aan de hand van inzichten die aan bestaand onderzoek zijn ontleend een antwoord op de vraag of de mate van vervlechting tussen overheid en maatschappelijke groeperingen van invloed is op innovaties in het beleid ten aanzien van sociale problemen. Innovatie is dan zoekgedrag, gericht op het zodanig veranderen van beleidsprogramma's dat een hogere mate van realisering van criteria wordt verkregen. De conclusie van *Coolen* is dat voor het verklaren van innovaties in beleidsuitvoering bijzondere betekenis toekomt aan communicatienetwerken.

Dorbeck-Jung analyseert verschillende vormen van zelf-regulering en kijkt naar de voor- en nadelen van die vormen vanuit het perspectief van de rechtsstaat-theorie. Zelf-regulering omschrijft ze als 'regulerende activiteiten die personen, organisaties en belangengroepen op eigen initiatief uitvoeren of in het kader van wettelijke condities. Zelfregulering kan betrekking hebben op de totstandkoming van regelgeving alsmede op de uitvoering, controle en handhaving daarvan'. Vanuit de theorie van de rechtsstaat ontwikkelt zij criteria betreffende het bereik van de regeling, structurele elementen, essentiële inhoudelijke aspecten, de organisatie van de besluitvorming, alsmede de controle, handhaving en rechtsbescherming. Toegepast op zelfregulering in de Wet Persoonsregistraties en het voorstel van een Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onder-

zoek komt zij tot de conclusie dat bij de keuze voor zelfregulering de eenzijdige oriëntatie van de wetgever op effectiviteit van beleid ten koste gaat van de rechtszekerheid van de burgers. In deze zin speelt het ook door Brinkman in zijn bijdrage gesignaleerde gevaar dat het maatschappelijke middenveld als een instrument in handen van de overheid wordt gezien in de praktijk dus een wezenlijke rol.

Peters (hoofdstuk 8) en Godefroid en Salm (hoofdstuk 9) gaan in op het vraagstuk van verantwoordelijkheid en legitimiteit en dus op de vraag of het in het licht van aan overheidsbeleid te stellen kwaliteitseisen wel wenselijk of geoorloofd is intermediaire structuren bij het beleid te betrekken en medeverantwoordelijkheid te geven.

Peters stelt vast dat bij de reorganisaties die zich in de jaren tachtig bij de overheden hebben voltrokken het aspect van de legitimiteit is genegeerd. Legitimiteit omschrijft hij als het als geldend aanvaarden van een oordeel op grond van het geloof in de legaliteit van de procedure. Een wezenlijk onderdeel van de legitimiteit acht hij hierbij dat beslissingen op basis van deskundigheid worden genomen. Alleen zo kan er sprake zijn van zinvolle controle- en verantwoordingsverhoudingen binnen een parlementair democratisch stelsel.

Uit de gegeven definitie van legitimiteit leidt *Peters* twee eisen voor de organisatie van de overheid af. In de eerste plaats moet de overheid zodanig worden georganiseerd dat kennistoepassing niet wordt gehinderd. In de tweede plaats moet ruimte worden gelaten voor probleemgerichte kennisontwikkeling. Om aan deze eisen tegemoet te komen is het noodzakelijk management en uitvoering van een bepaalde competentie bij elkaar te brengen en te verzelfstandigen ten opzichte van andere competenties. Hierdoor ontstaat een eenduidige inhoudelijke verantwoordelijkheid, die ook eenduidig te controleren valt. De kans dat overheids-handelen effectiever en efficiënter zal verlopen stijgt hiermee.

Godefroid en Salm gaan in op de waarneming van de overheid door de private sfeer bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken. De auteurs onderscheiden naar echte en onechte privatisering. Bij echte privatisering ziet de overheid af van enige (verdere) participatie. Bij onechte privatisering blijft de taakstelling in de publiekrechtelijke sfeer en is veelal slechts sprake van een gedeeltelijk afzien van bevoegdheden door overheidsambten. In verband met echte privatisering wordt nagegaan in hoeverre publieke taken overgedragen kunnen worden en of in bepaalde gevallen sprake kan zijn van een gebod tot volledige privatisering. Geconcludeerd wordt dat in het Duitse recht geen gronden bestaan die een verbod van privatisering inhouden. In drie gevallen is er sprake van een plicht tot volledige privatisering: bij het ontbreken van een publiek belang, in verband met het subsidiariteitsbeginsel en bij grondrechtelijke garanties.

Onechte privatisering leidt Godefroid en Salm tot de vraag naar constitutionele grenzen van deze vorm van privatisering, alsmede de mogelijke vormgeving ervan. Vastgesteld wordt dat onechte privatisering slechts bij of krachtens de wet kan plaatsvinden. De vormgeving van een samenwerkingsverband blijkt in het Duitse recht gebonden te zijn aan handhaving van de grondrechten, administratieve rechtsbescherming en overheidsaansprakelijkheid.

Een belangrijk element in het debat over de rol en het functioneren van de overheid vormt de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven. Dit thema komt aan de orde in de hoofdstukken van Denters en Mol (hoofdstuk 9) en Boorsma (hoofdstuk 10).

Denters en Mol starten hun bijdrage met de constatering dat de in de Nederlandse verzorgingsstaat gegroeide combinatie van autonomie en overheidsbekostiging in feite een bepaald type voorzieningswijze impliceert. Onderscheiden wordt naar 'production' en 'provision' als organisatorisch te scheiden beslissingen binnen het beleidsproces, zoals ook binnen het kader van de 'provision' nog componenten te onderscheiden zijn. Met de hulp van de begrippen wordt voor de Nederlandse situatie duidelijk dat aspecten van planning en organisatie van de productie aan de overheid zijn toegedeeld, terwijl andere aspecten worden overgelaten aan het maatschappelijke middenveld. Hierbij kunnen vragen worden gesteld betreffende effectiviteit en efficiency. Vastgesteld wordt dat op het raakvlak tussen de economie en de politicologie deze vragen onder het label 'New Economics of Organizations' hernieuwde belangstelling ondervinden, waarbij in het bijzonder het begrip 'institutie' een belangrijke rol vervult.

Boorsma en Van Mierlo kunnen met hun bijdrage tot de door Denters en Mol gesignaleerde wetenschappelijke stroming worden gerekend. Na een begripsafbakening en een overzicht van enkele theorieën over de groei en het achterblijven van doelmatigheid gaan de auteurs in op de vraag naar de relevantie van de moderne institutionele economie voor de vraag naar de doelmatigheid van het maatschappelijke middenveld. Het geheel aan inzichten afwegende komen Boorsma en Van Mierlo tot tegenstrijdige conclusies, afhankelijk van de gehanteerde vooronderstellingen. Gaat men uit van de idee dat intermediaire organisaties beter dan overheden rekening houden met onder de bevolking levende voorkeuren, dan voert dit tot de verwachting dat die organisaties doelmatiger functioneren. Vanuit een invalshoek die wordt bepaald door de gedachte dat het aanbod van intermediaire organisaties gekenmerkt wordt door versplintering zal de verwachting bestaan dat deze voorzieningswijze ondoelmatiger zal zijn.

Het laatste thema in het boek betreft de Europese integratie. Nederland is geen eiland. Het nationale politieke en constitutionele systeem is sterk

verweven met dat van andere landen.

Belangrijke vragen over een herstructurering op nationaal niveau moeten dan ook mede in het licht van de internationalisering van de samenleving worden gezien. *Dekker en Winter* stellen de vraag in hoeverre de internationalisering van het overheidsbeleid in het kader van de Europese Gemeenschappen leidt tot een verandering van de rol en de mogelijkheden van het maatschappelijke middenveld. Door de schrijvers wordt vastgesteld dat met name de negatieve marktintegratie leidt tot beperkingen voor de Nederlandse overheid om een beroep te doen op het middenveld. De belangrijkste reden hiervoor is dat krachtens het Europese recht privaatrechtelijke organisaties die publiekrechtelijke taken vervullen veelal als overheidsorgaan worden beschouwd. De lidstaten kunnen dan ook verantwoordelijk worden gesteld voor het doen en laten van dergelijke organisaties.

1.5 Slot

Dit eerste hoofdstuk staat in het teken van de introductie van het thema 'Tussen overheid en samenleving' en de hoofdlijnen van het debat dat zich tussen vertegenwoordigers uit het openbaar bestuur en de wetenschap op het lustrumcongres van de Twentse faculteit Bestuurskunde heeft afgespeeld. Reeds nu zal duidelijk zijn dat onze typering van het geheel als een palet van analyses en opvattingen niet onterecht is geweest. Is het toch mogelijk iets van een rode draad te ontdekken? Wellicht deze. De in de eerste bijdrage vanuit de politiek en de wetenschap aangedragen opvatting dat een democratische samenleving gebaseerd behoort te zijn op de idee dat een overheid burger-gericht behoort te zijn en de daarmee verbonden terughoudendheid klinkt in de rest van de bijdragen als normatief uitgangspunt door of wordt in ieder geval niet weersproken. Hooguit bestaat de indruk dat de feiten op dit punt niet eenduidig met de norm in overeenstemming zijn en zich ook niet eenduidig in de richting van de norm ontwikkelen. Dat de Europese eenwording wat dit betreft nog eens extra drempels oplevert is daarbij een belangrijk gegeven. Voor wat betreft het analytische instrumentarium voor een onderzoek naar de stand van zaken lijken concepten als 'communicatienetwerken' en 'instituten' een belangrijke bijdrage te kunnen leveren. Met deze concepten staat niet de overheid of overheidsambten centraal, maar ook niet de individuele burger. Meer dan dat gaat het om een dynamisch geheel van interacties (proces) op het niveau van organisaties. De maatstaven waarmee vervolgens de kwaliteit van het publieke bestel wordt beoordeeld blijkt gevarieerd te zijn. Naast effectiviteit binnen de context van een democratische ordening worden begrippen als duidelijkheid, legaliteit, deskundigheid, rechtszekerheid en (als omvattend begrip) legitimiteit gebruikt.

Literatuurlijst

Benn, S.I., and R.S. Peters, *Social principles and the democratic state*, London 1975, p. 25

Geelhoed, L.A., *De interveniërende staat; aanzet voor een instrumentenleer*, 's-Gravenhage 1983, p. 29

Green, L., *The authority of the state*, Oxford 1990, pp. 5 en 41-42

Hayek, F.A., *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*, 1978, pp. 132-134

Holleman, A., *Privatisering en de uitvoering van overheidsbeleid*, *Beleidswetenschap* 1988/1, p. 4

Jong, H.M. de, *Juridische vormgeving en sociale vernieuwing*, *De Gemeentestem* 1991, 6933, pp. 636-641.

Jong, H.M. de, et al, *Staatsrecht en Politicologie*, Nijmegen 1983

Onderzoeksgroep Lokale Democratie, *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Zwolle*, Delft 1991, p. 105

Scharpf, F.W., *Grenzen der institutionellen reform*, aan Th. Ellwein en J.J. Hesse (Hrsg.), *Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden 1990, pp. 11-150

Schuyt, C.J.M., *Verzorgingsstaat: de samenleving als weeshuis*, *Tussen macht en moraal; over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie*, Alphen aan den Rijn 1983, p. 2312