



Pieter Wagenaar, Toon Kerkhoff, Mark Rutgers (eds.), ***Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*** (Bussum: Coutinho, 2011, 304 p., ISBN 978 90 4690 212 7).

Dit handboek voorziet zonder enige twijfel in een leemte. Die leemte bevindt zich niet in een uithoek, waar specialisten enkele laatste verfijningen moeten aanbrengen, maar is een uitgestrekt gebied, dat wonderlijk genoeg grotendeels buiten het gezichtsveld van de mainstream geschiedschrijving van Nederland is gebleven. Met dit overzichtswerk willen de auteurs laten zien dat het onderwerp een prominentere plaats verdient. Het boek is tot stand gekomen op basis van eendrachtige samenwerking tussen historici en bestuurskundigen. Zij hebben gekozen voor een chronologische opzet en onderscheiden vier grote tijdvakken (middeleeuwen, Republiek, 1795-1880 en 1880-2005).

Mario Damen en Robert Stein proberen op het spoor te komen van de eerste vormen van openbaar bestuur in de Nederlanden door het opkomen van een publieke sfeer als uitgangspunt te nemen. Pas in de Bourgondisch-Habsburgse tijd, zo betogen zij, komt er in die publieke sfeer plaats voor een zekere institutionalisering langs hiërarchische lijnen. Daarmee doet ook een nieuw type ambtenaar (formeel aangesteld, gesalarieerd, en met zijn functie verbonden door een ambtseed) zijn intrede. Simon Groenveld en Pieter Wagenaar volgen deze lijn verder in de vroegmoderne tijd. Ofschoon instellingen als de Staten-Generaal en de Raad van State in naam continuïteit doen vermoeden, zet het proces van centralisering niet werkelijk door. De lokale en gewestelijke autonomie blijven fier overeind in een Republiek die vóór alles een 'makelaarskarakter' had. In de Bataafs-Franse tijd, zo beschrijft Henk Boels, vindt een radicale omslag plaats, waardoor centralisering en bureaucratisering nieuwe kansen krijgen. Het koninkrijk dat in 1814-1815 gevestigd wordt, gaat voort op de ingeslagen weg, die naar de centraal geleide eenheidsstaat leidt. Frits van der Meer, Jos Raadschelders en Toon Kerkhoff laten in het slothoofdstuk zien hoe het openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw 'een bijzonder complex en steeds groeiend geheel van organisaties en structuren wordt'. Niettemin, besluiten zij, valt van de toenemende bureaucratisering weinig te vrezen en weten de burgers 'hun weg over het algemeen wel te vinden' (286). Dat is een geruststellende gedachte.

Ieder hoofdstuk volgt een vast stramien en begint met een sectie over politieke ontwikkelingen. Daarmee erkennen de redacteuren het primaat van de politiek, overigens zonder dit te beargumenteren. Dan volgen telkens paragrafen over

institutionele structuur, beleidsterreinen en ambtenaren. Deze opzet is ingegeven door theoretische uitgangspunten, die in de inleiding uitgebreid toegelicht worden. Tilly, Weber, Rokkan, Raadschelders en nog wat grote namen passeren de revue. De argeloze lezer huivert wellicht bij zoveel theoretische onderbouwing, maar het aandeel van de theorie neemt zienderogen af in de chronologische hoofdstukken. Zoveel zelfs dat dezelfde lezer zich afvraagt welke toegevoegde waarde de theorieën precies hebben. Deze vraag dringt zich met name op bij de ‘systematische Weberiaanse analyse van de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland’ die de inleiders uit de verschillende hoofdstukken menen te kunnen destilleren. Die analyse bestaat welbeschouwd slechts uit een weinig verrassende trend naar formalisering en professionalisering. Als de bureaucratietheorie van Max Weber wordt gereduceerd tot deze obligate sociaal-wetenschappelijke exercitie, is het misschien tijd het heil elders te zoeken.

Over de scheiding tussen politiek en bestuur zeggen de auteurs dus niets, behalve op de allerlaatste bladzijden, alsof de scheiding alleen een twintigste-eeuws probleem is. Niettemin doen de inleiders wel een dappere poging het veld af te bakenen. Ze merken op dat ‘openbaar bestuur’ een containerbegrip is dat in de loop van de geschiedenis steeds een nieuwe inhoud heeft gekregen. Hun definitie is generiek: ‘het complex van instituties en activiteiten dat vanuit het publieke belang gericht is op het gelegitimeerd waarde toedelen en bindend richting geven aan de samenleving’ (16). De definitie verdient geen schoonheidsprijs, maar zo gaat dat nu eenmaal met pogingen centrale begrippen in een paar woorden te vatten. Interessant is dat de redacteuren expliciet aandacht vragen voor instituties én activiteiten. Dat maken zij niet helemaal waar. De analyse van de activiteiten, die zij beogen, is beperkt tot een kenschets van ‘sectoren’, zoals defensie, openbare werken en rechtspraak, zonder dat het functioneren van de instituties en van de mensen die er werken uit de verf komt. Dat leidt tot een wat schrale invulling van bestuursgeschiedenis en doet het ergste vrezen voor haar toch al niet grootse reputatie onder het gros der historici, bestuurskundigen en juristen. Wellicht hadden meer illustraties en uitgewerkte casestudies (eventueel in aparte kaderteksten) een uitweg geboden in de altijd moeilijke afweging tussen grote lijnen en anekdotes.

De titel van het boek doet vermoeden dat de auteurs weten wanneer het allemaal begon: duizend jaar geleden. Natuurlijk weten de auteurs van het hoofdstuk over de middeleeuwen, dat openbaar bestuur niet op een goede dag in 1005 op de mensen neerdaalde en ze laten zien dat tegen de vervagende achtergrond van het feodale *do-ut-des* zich een ‘publieke sfeer’ – hier opgevat als een voorstadium van openbaar bestuur – aftekende, die zich geleidelijk vulde met moderne instituties. De gestage opmars der instituties is de rode draad door de overige hoofdstukken. Het is inzichtelijk en nuttig dit allemaal op een rij te hebben, maar, zoals gezegd, tot een aansprekende bestuursgeschiedenis vind ik dit alles niet leiden.

Soms veert de lezer op, als het bijvoorbeeld gaat over tradities, continuïteiten, lokale zelfstandigheid of de hang naar consensus. Ik had gehoopt met behulp van dit boek meer greep te krijgen op deze fenomenen, die dikwijls kenmerkend worden geacht

voor de Nederlandse bestuursgeschiedenis. Maar grote lijnen durven de auteurs niet te trekken. Ik mis ook het buitenland. Het Nederlandse bestuur is geen eiland. Omringende mogendheden hebben niet alleen het staatsvormingsproces als zodanig beïnvloed maar ook de inrichting van en het denken over openbaar bestuur, en niet alleen in de Bataafs-Franse tijd.

Kortom, een overzichtelijk boek dat grote inspanning en kennis van zaken verraad. Had ik er meer van verwacht? Eigenlijk wel. Neem de illustratie op pagina 262. We zien een prent van een stukje Noord-Holland in 1876, net nadat het Noordzeekanaal gereed is gekomen. Het onderschrift noemt het kanaal en de spoorlijnen die ingetekend zijn toonbeelden van modernisering en vooruitgang. Maar er is meer te zien en te verklaren. We zien ook de contouren van de Amsterdamse grachtengordel, inpolderingen, irrigatiekanalen, molens, kustwerken, en geordend landbouwgebied – in hun onderlinge samenhang de neerslag van honderden jaren, duizend zo men wil, openbaar bestuur, van plannen, praktijken, handelingen, en overleg van mensen met publiek gezag bekleed. Van die geschiedenis hebben we nog maar het begin.

Nico Randeraad, Universiteit Maastricht