

Prof. dr. C. Braun

Ongekende Belangen
Over maatschappelijke democratie en
bestuurlijke responsiviteit



Universiteit
Leiden

Bij ons leer je de wereld kennen

Ongekende Belangen

Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit

Rede uitgesproken door

Prof. dr. C. Braun

bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar
in de bestuurskunde, met speciale aandacht voor het openbaar bestuur
en maatschappelijke democratie
aan de Universiteit Leiden
op vrijdag 16 september 2022



Universiteit
Leiden

“Civil society is the conscience of our countries. It’s the catalyst of change. It’s why strong nations don’t fear active citizens. Strong nations embrace and support and empower active citizens.”¹

Mevrouw de Rector Magnificus, geacht faculteitsbestuur, beste studenten en collega's,
Lieve familie en vrienden,

Proloog: De Tweede Kamer; Den Haag, 2003.²

Het is een zomerdag in 2003. De Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid van de Tweede Kamer³ voert een serie besloten gesprekken met betrokkenen bij het integratievraagstuk. Doel is om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van het integratiebeleid. Een stafmedewerker is aanwezig om de leden te ondersteunen tijdens deze gesprekken. Op deze dag spreekt de Commissie lokale betrokkenen, waaronder een Rotterdamse beleidsadviseur. Hij heeft jarenlange ervaring met het vraagstuk. Een van de vragen gaat over subsidies aan lokale migrantenorganisaties. Een heikele kwestie tegen de achtergrond van de recente aanslagen van 11 september 2001 in de VS en de politieke moord op Pim Fortuyn in 2002.⁴

De Commissie wil weten of subsidies aan migrantenorganisaties integratie bevorderen. Het antwoord van de beleidsadviseur is even zakelijk als politiek dramatisch. "We weten niet zeker of deze subsidies effectief zijn," zegt hij. De Commissieleiden kijken hem ontsteld aan. De vervolgvraag laat zich raden: "Waarom subsidieert uw gemeente organisaties als onduidelijk

is of dat bijdraagt aan integratie?" De beleidsadviseur aarzelt. Hij weet dat zijn antwoord gevoelig is in de huidige politieke en maatschappelijke context. "Een belangrijk doel van deze subsidies," gaat hij verder, "is langdurig contact houden met migrantenorganisaties. Zij vormen voor ons belangrijke schakels met alle gemeenschappen. Zo kunnen we ze bereiken als dat nodig is voor de veiligheid in de stad."

Ondertussen wenkt de stafmedewerker haastig de bode om kaartjes met vervolgvragen aan de Commissie te geven. Nu moet de Commissie doorvragen, dit is van belang voor het onderzoek, denkt ze. Ze noteert: In hoeverre lukt het deze organisaties om zich politiek te mobiliseren? Hoe bereikt u de juiste organisaties om mee samen te werken? Voor welke doeleinden vindt u hun kennis nuttig? Maar haar vragen zijn aan dovemansoren gericht. Overheidsgelden uitgeven aan migrantenorganisaties grotendeels om contacten te houden, daar heeft de Commissie weinig begrip voor.

3

I: Ongekende belangen gekend maken

De stafmedewerker is de 19-jaar jongere versie van mijzelf. In de Tweede Kamer ontvouwde zich voor mijn ogen de complexe relatie tussen maatschappelijke organisaties en het openbaar bestuur. De vele gesprekken die de Commissie voerde, en die ik, als net afgestudeerde bestuurskundige, mocht voorbereiden, lieten een cynische politiek-bestuurlijke werkelijkheid zien.

Grote economische spelers wisten hun belangen in het integratievraagstuk aan besloten overlegtafels goed zichtbaar te maken voor politiek en bestuur. Hun invloed bleef alleen vaak lang uit het zicht van de samenleving. Kleinere maatschappelijke spelers met collectieve belangen schoven minder vaak aan bij deze besloten overleggen. Hun belangen bleven vaak onzichtbaar voor politiek en bestuur. Beide vormden ze ongekende belangen. De een ongekend in de betekenis van een groot economisch of partijpolitiek belang. Vaak tegengesteld aan het publieke belang maar wel bekend bij politiek en bestuur. De ander ongekend in de betekenis van onbekend, bewust of onbewust, bij politiek en bestuur maar juist van grote betekenis voor het publieke belang.

Ongekende belangen in deze dubbele betekenis van het woord zijn niet typisch voor het integratievraagstuk. Denk aan de belangen van het agrarisch-industrieel complex achter de recente boerenprotesten. Grote economische en partijpolitieke belangen die lang aan het zicht van de samenleving onttrokken waren. Zelfs zo groot dat ze ook het zicht ontnamen op belangen die maatschappelijk van wezenlijk belang zijn. Of denk aan de gevolgen van de afkalvende leesvaardigheden van de Nederlandse jeugd. Nog steeds (bewust?) grotendeels onbekend voor politiek en bestuur, maar van ongeëvenaard belang voor de kwaliteit van de democratische rechtsstaat en onze welvaart. Dit zijn slechts enkele voorbeelden waarbij de belangen ongekend zijn. Ongeëvenaard groot in economisch, partijpolitiek of maatschappelijk belang. Maar onbekend voor of politiek en bestuur, of de samenleving, of beide.

Mijn belangrijkste boodschap van vanmiddag is dat ongekende belangen de democratische rechtsstaat ondermijnen. Het bekend maken van ongekende belangen is daarom cruciaal. Om meer grip te krijgen op deze ongekende belangen, moeten we, ten eerste, weten hoe de maatschappelijke democratie beter kan functioneren om complementair aan de representatieve democratie te zijn. Zeker gezien de huidige politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Ten tweede betoog ik dat bestuurlijke responsiviteit verbeterd moet worden om zicht te krijgen op ongekende belangen. Het (inter)nationale openbaar bestuur lijkt ziende blind en horende doof voor een breed spectrum aan maatschappelijke belangen, en tegelijk onverantwoord open voor een smal deel ervan. Dat kan en moet beter. Ten derde, om ongekende belangen gekend te maken is de wisselwerking tussen een responsieve overheid en een veerkrachtige maatschappelijke democratie cruciaal. En daarmee voor het behoud van de democratische rechtsstaat.

Over blikwisselingen en wisselwerking

Maar voordat ik mijn argument verder zal uitdiepen, wil ik eerst ingaan op waarom maatschappelijke democratie een relevant onderwerp is voor een leeropdracht in de bestuurskunde. Allereerst constateer ik dat veel bestuurskundigen met *governancetheorieën* wijzen op de noodzaak om met maatschappelijke actoren besluitvorming en de uitvoering daarvan vorm te geven. Tegelijkertijd wordt nu ook steeds duidelijker dat succesvolle *governance* afhangt van het functioneren van maatschappelijke actoren zelf. Dat vereist een zelfstandig begrip van deze organisaties in plaats van ze alleen als onderdeel van diezelfde *governancetheorieën* te beschouwen. Een blikwisseling is hierbij noodzakelijk: Een ander type denken is cruciaal willen we grip krijgen op het fenomeen dat we als bestuurskundigen zo'n grote rol toedichten in onze *governancetheorieën*.⁵

Maar van ongekender belang om als bestuurskundige maatschappelijke democratie als onderwerp van onderzoek te nemen, vind ik het belang van een veerkrachtige maatschappelijke democratie voor de kwaliteit van onze democratische

rechtsstaat. In een democratische rechtsorde kan een sterke overheid niet zonder een sterke maatschappelijke democratie. [Dan vormt] het een noodzakelijk complement van de vertegenwoordigende democratie, zo concludeerde Herman Tjeenk Willink recent terecht nog.⁶ De wisselwerking tussen openbaar bestuur en maatschappelijke democratie is bestuurskundig gezien dus uitermate relevant. Daarbij zijn blikwisselingen tussen beide fenomenen - maatschappelijke democratie en een responsief openbaar bestuur - nodig om de wisselwerking tussen beide beter te begrijpen.

Deze blikwisselingen en wisselwerking tussen beide onderwerpen vormden tot nu toe het hart van mijn onderzoeksagenda. Ik neem u de resterende tijd mee langs een aantal cruciale aandachtspunten hierbij. Ik begin met het functioneren van de maatschappelijke democratie in onzekere tijden en zal, in lijn met mijn onderzoeksagenda, halverwege van blik wisselen naar bestuurlijke responsiviteit.

II: Maatschappelijke democratie in onzekere tijden

Een van de kwesties die de Rotterdamse beleidsadviseur graag had willen aansnijden in het gesprek met de Commissie was hoezeer maatschappelijke organisaties beïnvloed werden door landelijke en internationale maatschappelijke ontwikkelingen. Vlak na 9-11 en de politieke moord op Pim Fortuyn was het moeilijk om je als niet-Nederlandse gemeenschap politiek te mobiliseren. En dat is zo gebleven.

Dit fenomeen is niet uniek voor het integratievraagstuk. De toegang van maatschappelijke organisaties tot het beleidsproces werd bijvoorbeeld ook beïnvloed door de coronapandemie, zo laten enkele collega's zien. Hoe meer de achterban was geraakt door de pandemie, hoe meer toegang tot het beleidsproces deze organisaties hadden. Maar dit positieve effect geldt vooral voor bedrijfsbelangen en veel minder voor publieke belangen. Hoezeer zij ook geraakt waren door de pandemie, zij hadden niet veel meer toegang tot het beleidsproces.⁷ De kwestie van de verpleeghuizen en het lot van hun inwoners is een

beschamende illustratie van dit patroon. Oftewel, de *ugly face of lobbying*, zoals ik het samen met collega's stelde.⁸

Grote maatschappelijke en politieke ontwikkelingen leiden tot onzekerheden. Ze dwingen maatschappelijke organisaties tot aanpassingen. Politicologen Philippe Schmitter en Theda Skocpol constateerden eerder dat niet alleen politieke ontwikkelingen, zoals de veranderende slagkracht van nationale overheden of regionale integratie, het functioneren van maatschappelijke organisaties beïnvloeden. Maar dat ook maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergaande mediatisering, grote crises, of toenemende individualisering het functioneren van maatschappelijke organisaties sterk beïnvloeden. Recente replicaties van het invloedrijke populatie-ecologische model van belangenvertegenwoordiging van David Lowery en Virginia Gray, suggereren eenzelfde samenspel van factoren.⁹ De grote vraag daarbij is wat de causale verbanden zijn tussen al deze ontwikkelingen en het functioneren van maatschappelijke organisaties.¹⁰

Ik stel dat een belangrijk causaal verband te vinden is in de manier waarop maatschappelijke organisaties kunnen anticiperen op hun omgeving. En daarbij niet alleen hun politieke rol (anders gezegd, 'de lobby') te beschouwen, maar juist ook de manier waarop ze op hun bredere omgeving kunnen anticiperen.¹¹ Waarom de belangenorganisaties van verpleeghuizen, hun personeel en bewoners zo weinig zichtbaar waren in de coronacrisisbesluitvorming, had bijvoorbeeld niet alleen te maken met hoe hun politieke lobby beïnvloed werd door de pandemie. Het had evenveel te maken met beperkte onderlinge afstemming binnen de sector en met hun eigen achterban.¹²

Met andere woorden, om het effect van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen op maatschappelijke organisaties te kunnen verklaren is een breder perspectief op deze organisaties nodig. Een perspectief dat de verbanden die zij vormen tussen openbaar bestuur en de samenleving meer benadrukt. Dat brengt mij allereerst bij het perspectief van maatschappelijke democratie en ten tweede bij de vraag hoe we met dit

perspectief kunnen verklaren hoe organisaties kunnen anticiperen op veranderingen in hun omgeving.

Wat is een goede maatschappelijke democratie?

Maatschappelijke democratie klinkt als een abstract fenomeen, maar is het niet. Wij geven hier allemaal elke dag invulling aan. Wij zijn werknemer, vakspecialist, ondernemer, ouder, vrijwilliger, mantelzorger, recreant, wijkbewoner, sporter, voorvechter van milieu- of mensenrechten, en vaak verschillende combinaties hiervan. Via maatschappelijke organisaties kunnen we uiting geven aan onze verschillende rollen en in meer of mindere mate actief deelnemen aan het maatschappelijk leven.¹³ Veel van deze organisaties verknopen onze deelname aan de samenleving (m.a.w. onze maatschappelijke participatie) op verschillende manieren met een rol in het politiek-bestuurlijke proces (m.a.w. politieke participatie).¹⁴ Bij een beroepsorganisatie staat politieke participatie bijvoorbeeld meer voorop, terwijl bij een buurtvereniging vaak de maatschappelijke participatie belangrijker is. Denken vanuit het concept maatschappelijke democratie wisselt de blik naar de verbindingen tussen openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties en burgers. Het legt de cruciale schakel bloot die maatschappelijke organisaties vormen tussen zowel het verenigen als het politiek vertegenwoordigen van individuele burgers in al hun hoedanigheden.

Om deze verbindende rol te kunnen vervullen, moeten maatschappelijke organisaties niet alleen kunnen anticiperen op de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke omgeving. Maar moeten ze tegelijkertijd ook de verbinding daartussen kunnen leggen. Als deze verbinding niet goed functioneert, zien we misstanden ontstaan. Dan kan het bijvoorbeeld gebeuren dat de geluiden van de professionals op de werkvloer van de verpleeghuizen niet voldoende doorsijpelen naar de crisisbesluitvorming tijdens de coronapandemie. Of dan kan het ook gebeuren dat we zeer activistische en gewelddadige boerenprotesten zien ontstaan. Protesten die achter de schermen gesteund worden door ongekende economische belangen en waar de gevestigde werkgeversorganisaties geen goed antwoord op hebben.

Pas als maatschappelijke organisaties een effectieve schakel tussen openbaar bestuur en samenleving zijn, dan kunnen we spreken van een maatschappelijke democratie: voor, door en van burgers in al hun hoedanigheden en als zodanig vertegenwoordigd in de politiek-bestuurlijke besluitvorming. En alleen dan kan maatschappelijke democratie op legitieme wijze complementair zijn aan de representatieve democratie.

Hoe leggen maatschappelijke organisaties verbindingen in onzekerheid?

De cruciale vraag is dan uiteraard hoe maatschappelijke organisaties succesvol deze verbindingen kunnen maken? Pfeffer en Salancik, klassieke denkers in de organisatie-theorie, gaven hier al deels een antwoord op. Zij beargumenteerden dat de manier waarop organisaties aandacht schenken aan hun omgeving (wat gebeurt er?), hoe ze dit daarna interpreteren (hoe beïnvloedt ons dat?), en er vervolgens op reageren (wat moeten we eraan doen en hoe?) bepalend is voor hun succes.¹⁵ Als we dit principe toepassen op maatschappelijke organisaties, dan moeten we ons ten eerste realiseren dat deze organisaties met meerdere van deze duidingsprocessen te maken hebben. En, ten tweede, dat ze intern, binnen de organisatie, de verbinding ertussen moeten maken. Het duiden van en anticiperen op een politiek besluit vraagt iets heel anders van een organisatie dan het duiden van en reageren op technologische of maatschappelijke ontwikkelingen. Toch is het vermogen om dat beide te doen én de verbinding hiertussen te kunnen leggen datgene wat maatschappelijke organisaties in essentie definieert. Zij functioneren als het ware als communicerende vaten tussen samenleving (of achterban) en het openbaar bestuur.¹⁶

Deze communicerende vaten komen onder druk te staan bij grote politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. De onzekerheden die hiermee gepaard gaan vertonen veel overeenkomsten met wat in de literatuur bekend staat als complexe en/of systeem risico's. In dergelijke situaties is de omvang, het effect en de termijn van gebeurtenissen vaak onbekend. Daarnaast hebben dergelijke politieke en maatschappelijke risico's vaak

een volatiel karakter.¹⁷ Situaties met zoveel onbekende grootheden vragen om interpretatie en duiding door het leiderschap van maatschappelijke organisaties.¹⁸ De risico-afwegingen die het organisatieleiderschap onder deze omstandigheden maakt zijn dus relevant om het aanpassingsvermogen van de organisatie te duiden.

Tegelijkertijd leidt een te grote nadruk op het leiderschap van organisaties ofwel tot doorgesloten professionalisering en te grote bestuurlijke focus ofwel tot een te grote personificatie van het organisatieleiderschap. Beide fenomenen laten de organisatie loszingen van de achterban.¹⁹ Zowel teveel oud-politici op bestuurlijke posities in maatschappelijke organisaties als doorgesloten *grassroots* leiderschap doen de maatschappelijk democratie geen goed. Cruciaal voor de verbinding van het organisatieleiderschap met de achterban is een goed ingericht intern verantwoordingsproces. Hierbij zijn de dialoog met de achterban en betrokkenheid van de achterban bij de besluitvorming cruciale elementen.²⁰ Op deze manier vormt zich een legitiemere manier van vertegenwoordiging, een die in de woorden van Hanna Pitkin zowel substantiëler van aard is als in de woorden van Jane Mansbridge deliberatiever van vorm is.²¹

Kortom

Wil de maatschappelijke democratie op een legitieme manier complementair aan de representatieve democratie kunnen functioneren, dan is de verbindende rol van maatschappelijke organisaties tussen politieke en maatschappelijke participatie cruciaal. Dit geldt zeker voor tijden waarin maatschappelijke organisaties worden geconfronteerd met grote politieke en maatschappelijke onzekerheden. Het kunnen duiden en afwegen van deze risico's door het leiderschap van de organisatie in verbinding met de achterban en de omgeving is een belangrijke factor voor het aanpassingsvermogen van maatschappelijke organisaties. En daarmee vormt dit vermogen een cruciale factor voor een veerkrachtige maatschappelijke democratie.

Deze blikwisseling van politieke lobby naar de relatie met het intern functioneren van maatschappelijke organisaties is nodig om ons zicht op ongekende belangen te vergroten. Maar deze blikwisseling binnen de maatschappelijke democratie alleen kan ons nog weinig vertellen over de wisselwerking met het openbaar bestuur. Deze constatering brengt me bij het belang van bestuurlijke responsiviteit en hiermee wissel ik nogmaals van blik in mijn betoog.

III: Bestuurlijke responsiviteit

De Rotterdamse beleidsadviseur probeerde tevergeefs aan de parlementaire Commissie duidelijk te maken dat samenwerking met verschillende maatschappelijke organisaties cruciaal was. Niet alleen voor beter beleid. Maar ook voor een veiligere samenleving. Nu, anno 2022, lijkt er haast geen besluitvormingstraject of uitvoeringsproces te worden opgezet zonder een participatieproces. Van keukentafelgesprekken, stakeholderontbijten, hackatons, tot dialoogsessies met 'de samenleving'.²² Aan participatie en consultatie geen gebrek, zo hoor ik u denken. Toch wringt hier iets. Tegelijk met de groeiende consultatie- en participatietendens, zien we veel signalen van ongelijke en oneigenlijke beïnvloeding. Denk aan de rol van (groot)aandeelhouders in de (inter)nationale politieke lobby, de vele recente draaideurlobbyisten, of de invloed van het agrarisch-industrieel complex in de stikstofproblematiek.

Hierin schuilt een schijnbare paradox. Ook al worden meer inclusieve participatieprocessen ingericht, ongelijke en oneigenlijke beïnvloeding van politieke besluitvorming blijven bijzonder hardnekkig. In mijn ogen speelt gebrekkige bestuurlijke responsiviteit hierbij een belangrijke rol.²³

Robert Dahl beargumenteerde al dat responsiviteit een van de sleutelkenmerken is van democratische besluitvorming.²⁴ Responsiviteit veronderstelt dat het openbaar bestuur handelt naar de voorkeuren van de samenleving. Voor vandaag ga ik hierbij in op bestuurlijke responsiviteit en laat ik politieke responsiviteit buiten beschouwing.²⁵ Met bestuurlijke repon-

siviteit bedoel ik responsiviteit van ambtelijke organisaties, hun bestuurders en politieke gezagsdragers voor zover het de uitvoering van hun beleidspartefeuille betreft en niet hun rol als partijpoliticus. Philippe Selznick zou dit institutionele responsiviteit hebben genoemd.²⁶

Selznick stelde dat organisaties zowel autonoom als responsief moeten zijn om hun integriteit te bewaren. Dit betekent een complexe evenwichtsoefening tussen onafhankelijk handelen en in verbinding staan met de buitenwereld. Een balansoefening die veel toezichhouders zullen herkennen. Zij worden in toenemende mate gevraagd om zich meer te verbinden met 'de samenleving,' maar moeten tegelijkertijd voldoende afstand bewaren tot ondertoezichtgestelden om hun gezag te bewaren.²⁷ Voor Selznick vormde institutionele responsiviteit dus een belangrijke pijler voor het gezag van organisaties. Het betekende in zijn ogen dat publieke organisaties inbreng van alle relevante belanghebbenden moeten ontsluiten en niet slechts een smaldeel ervan. En dat beleidsmakers daarbij toegang moeten verlenen tot en open moeten staan voor al deze inbreng.

Dat is nogal wat. Want deze visie impliceert dat overheden er actief voor moeten zorgen om de inbreng van minder goed georganiseerde belanghebbenden op minimaal hetzelfde niveau te krijgen als dat van de beter toegeruste belanghebbenden.²⁸ Dat betekent niet alleen dat iedereen dezelfde plaats aan de (digitale) overlegtafel moet krijgen en dat het dan hiermee voldoende geregeld is.²⁹ Het betekent namelijk ook dat iedereen een equivalente plek in de afweging van alle inbreng moet krijgen, als politieke gelijken.³⁰ Dus een signalering van de CEO van de ING over het toezicht in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zou door De Nederlandsche Bank op equivalente manier moeten worden gewogen als een signalering van een groep burgers die door hun hypotheekverstrekker gedwongen worden alle bankafschriften te achterhalen omdat ze vroegtijdig een paar duizend euro hebben afgelost op hun hypotheek.³¹ Voor een dergelijk legitiem afwegingskader is het, ten eerste,

van belang of de inbreng van maatschappelijke organisaties als nuttige beleidsinformatie wordt gezien. En, ten tweede, hoe alle inbreng wordt gewogen en meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming. Laten we met het eerste punt beginnen, worden maatschappelijke organisaties gezien als experts?

Hoe wordt maatschappelijke expertise gewaardeerd?

De Rotterdamse beleidsadviseur zou volmondig 'ja' geantwoord hebben op deze vraag. En hij zou daaraan toegevoegd hebben dat het hierbij gaat om specifieke kennis die op eigen waarde beoordeeld moet worden. Deze visie is in lijn met een belangrijke aanname in de literatuur over belangenvertegenwoordiging. Die aanname is dat belangenorganisaties toegang krijgen tot het beleidsproces in ruil voor nuttige beleidsinformatie waarvan de overheid afhankelijk is. Nuttige beleidsinformatie omvat dan onder andere relevante expertise en informatie over het maatschappelijk draagvlak. En inderdaad als je beleidsadviseurs vraagt naar de relevante informatie van maatschappelijke organisaties dan scoren zowel expertise als draagvlak nagenoeg even hoog. Tegelijkertijd wordt het beeld anders als je beleidsadviseurs vraagt om de waarde van de kennis van maatschappelijke organisaties expliciet te vergelijken met andere kennisleveranciers zoals wetenschappers, kennisinstututen, denktanks en adviesbureaus. Dan blijken maatschappelijke organisaties vooral nuttig om inzicht te krijgen in het draagvlak.³² Deze relatieve rol van maatschappelijke organisaties als kennisleverancier in vergelijking met andere organisaties is van belang voor het ambitieuze concept van institutionele responsiviteit dat Selznick in gedachten had. Maar we vinden het nauwelijks terug in de literatuur over belangenorganisaties.

Dit roept de vraag op wat door beleidsmakers als nuttige expertise wordt gezien. Als we te rade gaan bij de literatuur over experts in het beleidsproces, zien we daar een groeiende consensus ontstaan dat expertise niet alleen wetenschappelijke kennis is. Maar ook professionele kennis en ervaringsdeskundigheid. Daarnaast kan de bijdrage van experts beter begrepen worden in relatie tot andere kennisleveranciers zoals maat-

schappelijke organisaties.³³ Illustratief hiervoor is de reflectie van voormalig minister Els Borst op haar tijd als voorzitter van de Nederlandse Federatie voor Kankerpatiënten. Zo constateerde ze dat: “de NFK unieke deskundigheid in huis [heeft], namelijk ervaringsdeskundigheid.” “En die ervaringsdeskundigheid was”, aldus Borst, “voor beleidsvorming als aanvulling op professionele deskundigheid onmisbaar.” Concreter gezegd: “het beeld van patiëntenorganisaties als zeurpieten is veranderd in een beeld van deskundige partners.”³⁴ Kortom, de informatie van experts en maatschappelijke organisaties moet in samenhang beoordeeld worden voor een betekenisvolle invulling van bestuurlijke responsiviteit. Deze observatie brengt me op het tweede relevante punt om bestuurlijke responsiviteit vorm te geven, namelijk, hoe al deze kennisinbreng wordt gewogen en meegenomen in de besluitvorming.

Hoe wordt maatschappelijke expertise gewogen?

Cruciaal voor bestuurlijke responsiviteit is de manier waarop de diverse inbreng van alle belanghebbenden gewogen wordt. Het is één ding om inbreng te organiseren via keukentafelgesprekken of hackatons. Het is een totaal andere zaak om elke inbreng te wegen en te vergelijken op inhoudelijke, politieke en maatschappelijke merites. Het anders waarderen van expertise van verschillende kennisbronnen en de mist waarmee dit proces omgeven is, kan tot pijnlijke uitkomsten leiden. Denk aan de kwestie van de verpleeghuizen in de coronapandemie die ik eerder besprak. Volgens de officieel benoemde experts was er weinig risico. Organisaties van verpleeghuizen en daar werkzaam personeel voelden zich uiteindelijk genoodzaakt om via de media te wijzen op de hoge besmettings- en sterftecijfers en al het persoonlijk leed dat zich voor hun ogen voltrok. Beide expertises vormden ieder nuttige beleidsinformatie. Maar beide werden op een verschillende manier gewogen en een ervan lang aan de kant geschoven. Met verstrekking gevolgen, zoals inmiddels ook de Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft geconstateerd.³⁵

De rol van maatschappelijke organisaties in deze *throughput* fase zoals Fritz Scharpf en later Vivien Schmidt het aanduid-

den³⁶ is nog vrijwel braakliggend terrein. Dat in deze fase altijd belangen worden afgewogen is niet de kwestie. Maar dat het vaak onbewust, impliciet en intransparant gebeurt, dat maakt het tot een urgent vraagstuk. Het blijkt bijvoorbeeld niet evident hoe je als onderwijsinspectie de inbreng van ouders en kinderen kan meenemen in het toezicht op schoolbesturen, al lijkt dat van buitenaf zo simpel.³⁷ En hoe de inbreng van zowel honderden individuele burgers als gevestigde belangenorganisaties bij een online consultatie legitiem kunnen worden meegewogen in de besluitvorming, is vaak ook onduidelijk. Met andere woorden, naar de vraag *hoe* toch steeds alleen een smaldeel van maatschappelijke belangen komt bovendien uit de stapels inbreng van internetconsultaties, rondetafelgesprekken en dialoogsessies is nog weinig systematisch empirisch onderzoek verricht. Dát het gebeurt, weten we. Maar kennis over het proces erachter ontbreekt nog grotendeels.

We hebben inmiddels wel goed zicht op hoe besluitvormingsprocessen werken.³⁸ Zo weten we dat beleid- en besluitvormers niet alleen vaak teruggrijpen op vuistregels,³⁹ maar dat ook percepties⁴⁰ en organisatieroutines een hele belangrijke rol spelen zoals Herbert Simon in zijn klassieke werk al liet zien.⁴¹ Ook beginnen we goed zicht te krijgen op de manier waarop het type consultatie-instrument effect heeft op het aantal maatschappelijke organisaties dat bereikt kan worden.⁴² En weten we dat beleidsmedewerkers zich laten leiden door organisatieroutines binnen de organisatie voor de omgang met belangenorganisaties.⁴³ Maar hoe deze factoren samenhangen om de inbreng van alle maatschappelijke organisaties te wegen blijft nog onduidelijk. Het al vaak aangehaalde toeslagenschandaal is hier een voorbeeld van: de inbreng van specifieke maatschappelijke organisaties woog lange tijd duidelijk minder zwaar dan de inbreng van andere. En daarmee bleven specifieke maatschappelijke belangen ongekend. Dat dit het gevolg was van zowel moeizame politieke mobilisatie, politieke ideologie, ingesloten organisatieroutines, beperkte consultatie, discriminerende vuistregels als politisering van de ambtelijke top is een plausibele verklaring, maar lastig causaal vast te stellen.⁴⁴

Toch is het juist de wisselwerking tussen enerzijds factoren die besluitvorming bepalen en anderzijds factoren die consultatie en participatie van belanghebbenden vormgeven die cruciaal is om ongekende belangen te doorgronden.

Kortom

Dat een trend van meer participatie en consultatie gepaard kan gaan met evenveel signalen over oneigenlijke beïnvloeding duidt op gebrekkige bestuurlijke ofwel institutionele responsiviteit. Om deze responsiviteit beter vorm te geven is zowel een integraler perspectief op relevante expertise voor beleid- en besluitvorming nodig als een betere verankering van de afweging van alle maatschappelijke inbreng in de besluitvorming.⁴⁵ Hiermee vergroten we ons zicht op ongekende belangen en daarmee antwoord op vragen als: wanneer zijn belangen bewust of onbewust ongekend voor het openbaar bestuur? En, belangrijker, hoe kunnen we ze bekender maken voor zowel openbaar bestuur als de samenleving?

10

IV: Ongekende belangen: (on)bewust (on)bekend?

Ongekende belangen ondermijnen de democratische rechtsstaat. De Rotterdamse beleidsadviseur was er zich bijna 20 jaar geleden al van bewust dat voor het oplossen van grootstedelijke problematiek het cruciaal was om ongekende belangen bekend te maken voor het stadsbestuur. Hij zette actief in op een proces van bewustwording. Helaas gold en geldt dat niet voor iedere beleidsadviseur, bestuurder, of maatschappelijke organisatie. Niet alleen de zich ontvouwende coronapandemie, maar ook de recente boerenprotesten, de gevolgen van de recente hoge inflatie en het debacle van Ter Apel hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat sommige ongekende belangen bewust onbekend worden gehouden en teveel buiten het politiek-bestuurlijke verantwoordingsproces.

Bewustwording van ongekende belangen is dus nodig. Het vereist een beter begrip van het functioneren van de maatschappelijke democratie in onzekere tijden en tegelijkertijd hoe responsief het openbaar bestuur is ten opzichte van deze maat-

schappelijke democratie. Hoe maatschappelijke organisaties kunnen inspelen op onbekende politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in verbinding met hun achterban en omgeving is van groot belang voor de kwaliteit van de maatschappelijke democratie. De waardering van maatschappelijke expertise en legitieme weging ervan in de besluitvorming zijn op hun beurt van belang voor de responsiviteit van het openbaar bestuur. De wisselwerking tussen een veerkrachtige maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit kan dan bijdragen aan het bekend(er) maken van ongekende belangen, of in ieder geval de bewustwording ervan vergroten.

Epilooq: Het stadhuis aan de Coolingsingel; Rotterdam, 2004.

Voorjaar 2004. Mijn 19-jaar jongere zelf organiseerde als beginnend wetenschapper een vervolgesprek met de Rotterdamse beleidsadviseur. In zijn kantoor aan de Rotterdamse Coolingsingel spraken we over de noodzaak voor het openbaar bestuur om met verschillende maatschappelijke organisaties samen te werken. Niet alleen bij politieke besluitvorming, maar juist ook bij het besturen van een ongekende samenleving. “Bij elke internationale aanslag of politiek conflict”, zo vertelde hij mij, “belde hij met allerlei maatschappelijke organisaties om de stemming in de stad te peilen. En bijvoorbeeld om te regelen dat Ivo Opstelten, destijds burgemeester in Rotterdam, daags na zo’n aanslag op kousenvoeten in een van de moskeeën kon staan. Dat hij daarmee het signaal kon afgeven dat wat hem betreft Rotterdam een stad van meer dan 170 nationaliteiten was en zou blijven. En dat de sfeer in de stad meer dan eens rustig was gebleven en geen of beperktere politie-inzet nodig was dan zonder die telefoontjes.”

Inzichten die anno 2022, in een zich, mede door sociale media en nepnieuws, sterk polariserend politiek en maatschappelijk landschap, meer dan ooit van pas kunnen komen. Het lijkt daarmee nu, wellicht nog meer dan toen, van ongekend belang om een diverse en veerkrachtige maatschappelijke democratie te kunnen en durven faciliteren. En van nog ongekender belang om de wisselwerking met het openbaar bestuur te op-

timaliseren. Of zoals Selznick er destijds het zijne al van dacht: “power should check power, not only in government but in society as a whole.”⁴⁶

Ongekende belangen gekend maken is met recht een ongekend eervolle leeropdracht. Hierbij zal ik me de komende jaren richten op het functioneren van de maatschappelijke democratie in onzekere tijden, de responsiviteit van het openbaar bestuur en de wisselwerking tussen beide. Het is voor mij evident dat deze blikwisselingen en wisselwerking samen onherroepelijk tot een interdisciplinaire onderzoeksagenda leiden. En dat hiervoor samenwerking met professionals uit de publieke en politieke beroepspraktijk niet alleen noodzakelijk maar bovenal inspirerend is. Ze vormen daarmee belangrijke elementen voor de manier waarop ik mijn leeropdracht wil invullen. Ik hoop zo bij te dragen aan een veerkrachtige maatschappelijke democratie, een responsiever openbaar bestuur en daarmee het bekend maken van ongekende belangen.

Ongekende Dank

Dat kan ik niet alleen. En dat brengt mij tot het belangrijkste voorrecht van vanmiddag, de gelegenheid om in het openbaar de mensen te kunnen bedanken die eraan bijdroegen dat ik hier mijn betoog kon houden. Mijn dank is ongekender dan ik in dit korte tijdsbestek kan uitspreken en daarmee, daar ben ik mij van bewust, onvolledig.

Allereerst dank aan het *College van Bestuur, Faculteitsbestuur en Instituutsbestuur* om mij op deze inspirerende leerstoel te benoemen. Ik ervaar het als een voorrecht om aan mijn alma mater deze rol te mogen vervullen.

Onze studenten. Wellicht tegen meerdere stromingen in, geloof ik nog steeds in de vrijplaats die de universiteit zou moeten zijn. Dit in navolging van politiek filosoof Grahame Locke die de universiteit zo mooi omschreef als “de windstille plek in een jachtige samenleving, als plek om iets anders te leren en te denken dan [waar] de samenleving [nu] om vraagt.”⁴⁷ Ik blijf

met overtuiging de docent die jullie, soms tegen wil en dank, de richting wijst waarin je moet kijken, zonder daarbij te vertellen wat je exact moet zien.⁴⁸ Ik zie uit naar jullie antwoorden en onze daaropvolgende dialoog.

Hoogleraar geschiedenis Walter Isaacson trok een aantal wijze lessen uit zijn prachtige biografie van Leonardo da Vinci. Zo stelde hij onder andere dat we van Da Vinci kunnen leren dat samenwerken cruciaal is voor wetenschappelijke vooruitgang. In zijn woorden: “Innovatie is een teamsport, creativiteit een gezamenlijk avontuur.”⁴⁹

Ik heb het geluk gehad dat mijn wegen zich kruisten met een aantal leidinggevendenden die deze waarde van samenwerking ook inzagen. Arjen Boin, die mij als eerstejaars student liet kennismaken met het toenmalige Crisis Onderzoek Team (COT), *teamscience avant la lettre*, en mij op cruciale momenten aanmoedigde om mijn eigen weg te gaan. David Lowery, mijn promotor, die mij het belang inprentte van je klassiekers kennen (‘from cover to cover’) maar vooral voordeed hoe academisch excelleren hand in hand gaat met oprechte collegialiteit. Jan Beyers introduceerde mij genereus in de wereld van inspirerende internationale samenwerking. Kutsal Yesilkagit was een van de weinigen die mij actief ondersteunde om het hooglerarschap na te streven, ook toen dat niet vanzelfsprekend was. Het is een voorrecht om nu samen leiding te mogen geven aan de onderzoeksgroep *Democracy and Bureaucracy*.

Daarnaast heb ik de eer gehad om met een aantal geweldige vrouwelijke collega’s te mogen samenwerken. Zij leerden mij hoe je wetenschappelijke ambities kan combineren met de vreugde van het moederschap, zij inspireerden mij om een hoger ambitieniveau na te streven, en niet zelden allebei tegelijk. Ik noem hier enkele van hen in het bijzonder: Petra Meier, Judith van Erp, Esther Versluis, Sanneke Kuipers, Madalina Busuioc, Anchrit Wille, Eefje Cuppen en Sandra Groeneveld. Ik hoop dat ik voor veel collega’s net zo’n inspirerende leervrouw kan zijn als zij voor mij.

Waardevolle samenwerking vind ik tevens in *de Interest Group Crowd van de lage landen*: Joost Berkhout, Marcel Hanegraaff, Iskander de Bruycker, om er een paar te noemen: van jullie heb ik de scherpste en diepte geleerd in het doen van onderzoek naar belangenorganisaties. En vooral dat dit prima samengaat met genieten van de geneugten van het leven.

Aan de collega's van het *Instituut Bestuurskunde*, en in het bijzonder de onderzoeksgroep *Democracy & Bureaucracy*. Hoe inspirerend is het dat we voor diepgaande wetenschappelijke discussies en aangename gesprekken gewoon naar het Plein in Den Haag kunnen lopen. Laten we dat veel vaker doen! Speciale dank wil ik hier uitspreken aan de collega's van SAFE (de Staff Alliance for Equity), die zich onvermoeibaar inzetten voor een inclusieve werkomgeving. Tot slot wil ik hier de collega's van het secretariaat, instituuts-, en onderwijsmanagement expliciet noemen. Zelfs in tijden van coronadisruptie, wisten jullie de boel draaiende te houden. Zonder jullie geen Instituut.

12

Het 2-capture team: Bert Fraussen, Adrià Albareda, Moritz Muller, Erin Sullivan. Mijn meest inspirerende samenwerking tot nog toe. *Teamscience* in optima forma. Wat heb ik veel geleerd van jullie scherpste, enthousiasme, doorzettingsvermogen en collegialiteit. *Embrace uncertainty* werd, niet geheel toevalig, ons leitmotiv, waar ik dankbaar inspiratie uit put voor mijn rol als leidinggevende.

Lieve vrienden en familie, vaak vroegen jullie je af het allemaal de moeite waard was. Ik hoop dat ik vanmiddag mijn liefde voor de wetenschap duidelijker heb kunnen maken. Maar bovenal hoop ik dat we nog vaak en lang van elkaars gezelschap kunnen genieten.

Mijn ouders, die mij alle ruimte gaven om mijn dromen te volgen en mij medemenselijkheid leerden doen. En speciale dank aan mijn moeder, die hier helaas niet meer van kan genieten. Zij leefde mij de gave van het echte luisteren voor: het type luisteren zonder zelf meteen te willen terugpraten. Onmisbaar

voor een wetenschapper, leidinggevende, ouder en als mens.

Norah en Hugo: Jullie moesten hard lachen om mama in een Harry-Potter jurk. Geen betere relativering en slijpsteen voor de geest. Het is een voorrecht om jullie moeder te zijn. Ik hou van jullie net zoveel als tig keer naar de verste planeet en weer terug (en natuurlijk +1).⁵⁰ Ik zal er altijd voor jullie zijn.

Jort. Ik had 22 jaar geleden toch niet gedacht dat onze eerste *date* zo succesvol zou uitpakken. Veel is veranderd sinds die avond in Delft, maar een ding is hetzelfde gebleven. Er is niemand met wie ik zo kan lachen om alles wat het leven in petto heeft, positief of negatief. En niemand met wie ik dat alles zo vol vertrouwen tegemoet ga als met jou.

Ik heb gezegd.

Referenties

- Arras, S. (2017). *European Union agencies and non-state stakeholder involvement. Why, how, and does it matter?* proefschrift, Universiteit Antwerpen.
- Beyens, N. (2021). *Els Borst. Medicus in de politiek*. Amsterdam: wereldbibliotheek.
- Braithwaite, J. (2011). The essence of responsive regulation. *U.B.C. Law Review*, 44(3), 475-520.
- Braun, C. (2021a). Bureaucracy-Interest Group Interactions. In Harris, P., Bitonti, A., Fleisher, C.S., Skorkjær Binderkrantz, A. (eds.) *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Londen: Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_32-1.
- Braun, C. (2021b). Aan tafel op het Malieveld. Rutte III en de omgang met het maatschappelijk middenveld, in: J. Schinkelshoek, en G. Voerman (red.) *Niet stoffig toch? Terugblik op het Kabinet-Rutte III*, (pp. 83-94). Montesquieu Instituut: Montesquieu Reeks.
- Braun, C. (2021c). (On)Gewogen Belangen: onafhankelijk toezicht en de samenleving, in: C. Braun, A.W. Heringa en J. Schinkelshoek (red.), *Lijdelijk Toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat* (pp. 63-74). Den Haag: Boom Uitgevers.
- Braun, C. and Busuioc, E.M. (2020). Stakeholder engagement as a conduit for regulatory legitimacy. *Journal of European Public Policy*, 27(11), 1599-1611 <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1817133>.
- Braun, C. en Fraussen, B. (2019). *Verbindend Leiderschap: over publiek leiderschap en stakeholder engagement*, Leiden Leadership Centre, beschikbaar via: <https://www.universiteit-leiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/factsheet-verbindend-leiderschap.pdf>.
- Braun, C. (2015). lobbying as a leveraged act. On resource dependence and lobby presence' in D. Lowery, D., D.R. Halpin, V. Gray. *The organization ecology of interest communities. Assessment and Agenda* (pp.137-156), New York: Palgrave MacMillan.
- Braun C. (2013). The driving forces of stability: exploring the nature of long-term bureaucracy-interest group interactions. *Administration and Society*, 45(7): 809-836, <https://doi.org/10.1177/0095399712438377>.
- Braun, C. (2012). The captive or the broker? Explaining public agency-interest group interactions. *Governance. An international journal of policy administration and institutions*, 25 (2), 291-314; <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01567.x>.
- Cairney, P., Oliver, K., en Wellstead, A. (2016). To bridge the divide between evidence and policy: reduce ambiguity as much as uncertainty. *Public Administration Review*, 76(3), 399-402, DOI: 10.1111/puar.12555.
- Christensen, J. (2020). Expert knowledge and policymaking: a multi-disciplinary research agenda. *Policy & Politics*, 49(3), 455-471, <https://doi.org/10.1332/030557320X15898190680037>.
- Dahl R.A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- van Deth en W.A. Maloney (2012) (eds.). *New Participatory Dimensions in Civil Society: Professionalization and Individualized Collective Action*. London: Routledge.
- Fraussen, B., Albareda, A. en Braun, C. (2020). Unpacking Consultation Approaches: identifying combinations of consultation tools and their implications for stakeholder diversity. *Policy Sciences*, online first, <https://doi.org/10.1007/s11077-020-09382-3>.
- Fraussen, B., Albareda, A., Braun, C. and Maloney, W. (2021). A matter of information, discussion and consequences? Exploring the accountability practices of interest groups in the EU. *Interest Groups & Advocacy*, 10, 114-136, <https://doi.org/10.1057/s41309-021-00116-1>.
- Frederiks, J. (2021), *Zo hadden we het niet bedoeld. De tragedie achter de toeslagenaffaire*, De Correspondent, beschikbaar via: www.correspondent.nl.

- Junk, W.M., Crepez, C., Hanegraaff, M., Berkhout, J. en Aizenberg, E. (2021). Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain. *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2021.1968936.
- Halpin, D.R. (2014). *The organization of political interest groups. Designing advocacy*. London: Routledge.
- Halpin, D.R. en Thomas, H.F. III (2012). Interest group survival: explaining sources of mortality anxiety. *Interest Groups & Advocacy*, 1, 215-238, doi:10.1057/iga.2012.11.
- Isaacson, W. (2017). *Leonardo da Vinci*, New York: Simon & Schuster.
- Heylen, F., Fraussen, B. en Beyers, J. (2018). Live to fight another day? Organizational maintenance and mortality anxiety of civil society organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 47(6), 1249-1270.
- Holyoke, T. (2021). Changing state interest group systems: replicating and extending the ESA model. *Interest Groups & Advocacy*, 10, 264-285, <https://doi.org/10.1057/s41309-021-00127-y>.
- Hong, S-H. en You, J-S. (2018). Limits of regulatory responsiveness: democratic credentials of responsive regulation. *Regulation & Governance*, 12, 413-427, doi:10.1111/rego.12193.
- Jones, B.D. en Baumgartner, F.R. (2012). From here to there: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy Studies Journal*, 40(1), 1-19, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>.
- Kuipers, S.L., van Grieken, B.L., en van Asselt, M.B.A. (2018). Risks, Hazards, and Crises in Research: what risks get researched, where and how? *Risk, Hazards, and Crises in Public Policy*, 9(4), 384-396, <https://doi.org/10.1002/rhc3.12160>.
- Lipky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemma of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mansbridge, J. (1992). A deliberative form of interest representation. in Petracca, M.R. (red.). *The politics of interests. Interest groups transformed*. pp. 32-57, New York: Routledge.
- Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV). (2022). *Aanpak Coronacrisis. Deel 1: tot September 2020*, Den Haag: OVV.
- Pfeffer, J. en Salancik, G.R. (2003[1978]). *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*. California: Stanford Business Books.
- Pitkin, H. (1972). *The Concept of Representation*. California: University of California Press.
- Poppelaars, C. (2007). Resource exchange in urban governance: on the means that matter. *Urban Affairs Review*, 43(1), 3-27.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Selznick, P. (1992). *The moral commonwealth: Social theory and the promise of community*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Schmidt, V.A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union revisited: input, output, throughput. *Political Studies*, 61(1), 2-22, DOI10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x
- Schmitter, Ph.C. (2008). The Changing Politics of Organised Interests. *West European Politics*, 31(1), 195-210, <http://dx.doi.org/10.1080/01402380701834994>
- Schmitter, Ph.C en Streeck, W. (1999). The organization of business interests. Studying the associative action of business in advanced industrial societies, *MPIfG Discussion paper 99/1*, ISSN 0944-2073, Maart, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Simon, H.A. (1997[1945]). *Administrative behavior*, New York: Macmillan.
- Skocpol, T. (2004). Voice and Inequality: The Transformation of American Civic Democracy. *Perspectives on Politics*, 2(1), 3-20. doi:10.1017/S1537592704000593.
- Tjeenk Willink, H. (2022), *Tot zover ben ik gekomen*, Herman Tjeenk Willink lezing, donderdag 22 Juni, 2022, Raad van State.
- Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan?* Amsterdam: Prometheus
- Van Thiel, S. en Leeuw, F. (2012). Productivity in review: the

performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25: 267-281, <https://www.jstor.org/stable/3381236>

- Walgrave, S., Soroka, S., Loewen, P., Sheafer, T., en Soontjes, K. (2022). Revisiting elite perceptions as mediator of elite responsiveness to public opinion. *Political Studies, Political Studies*, online first, DOI: 10.1177/00323217221105170
- Walgrave, S. en DeJaeghere, Y. (2017). Surviving information overload: how elite politicians select information. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(2), 229-244, <https://doi.org/10.1111/gove.12209>.
- Witjas, R., Hanegraaff, M. en Vermeulen, F. (2021). Nothing to fear, but fear itself? Exploring the importance of mortality anxiety for interest group research. *Interest Groups & Advocacy*, 9, 179-196, <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00087-9>.

Noten

- 1 Citaat van president Obama; Civil Society Forum, 10-04-2015; Hotel El Panama, Panama City, Panama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/10/remarks-president-obama-civil-society-forum>.
- 2 Veel dank aan Bert Fraussen voor uitgebreid en constructief commentaar op een eerdere versie van deze tekst.
- 3 https://www.parlement.com/id/vhnnmt7j2wxh/parlementair_onderzoek_integratiebeleid; Hierna: Commissie.
- 4 Voor deze reconstructie en vervolgwijzingen hiernaar in deze oratietekst heb ik de derde persoon gebruikt als narratieve techniek om inzichten uit zowel het besloten als het openbare gesprek samen te vatten. Deze gesprekken maakten deel uit van de in totaal 287 openbare en besloten voorbereidende gesprekken die de Commissie voerde met betrokkenen bij het landelijke en lokale integratiebeleid (TK 2003-2004, 28689, nr. 9 onderzoek Integratiebeleid; TK 2003-2004, 28689, nr. 10 Onderzoek Integratiebeleid. Openbare Gesprekken). Daarnaast baseer ik me hiervoor op eigen vervolgonderzoek, zie Poppelaars (2007). De sfeerbeschrijving is mijn persoonlijke interpretatie naar aanleiding van mijn werkzaamheden voor de Commissie.
- 5 Vrij naar: “a new type of thinking is essential if mankind is to survive and move toward higher levels,” citaat door Einstein in New York Times, 23-6-1946: <https://www.nytimes.com/1946/06/23/archives/the-real-problem-is-in-the-hearts-of-men-professor-einstein-says-a.html?url=http%3A%2F%2Ftimesmachine.nytimes.com%2Ftimesmachine%2F1946%2F06%2F23%2F107138385.html>.
- 6 Tjeenk Willink (2021; 2022: 11).
- 7 Junk e.a. (2021).
- 8 Fraussen, B., Alberda, A., Braun, C., Müller, M., en Sullivan, E. (2021), *Lobbying in times of (Corona-)crisis: the good, the bad, and the ugly*, FGGA Blog series: <https://www.universiteitleiden.nl/en/news/2020/06/lobbying-in-times-of-corona-crisis-the-good-the-bad-and-the-ugly-i>.
- 9 Holyoke (2021).
- 10 Schmitter (2008); Skocpol (2004).
- 11 Braun (2015); zie ook Halpin (2014).
- 12 OVV (2022).
- 13 Met maatschappelijke organisaties verwijs ik naar een breed spectrum van organisaties: van de grote werkgeversorganisaties, vakbonden tot ad hoc burgerbewegingen en goede-doelen organisaties.
- 14 zie ook Schmitter en Streeck (1999).
- 15 Pfeffer en Salancik (2003[1978]: 13). Succes wordt daarbij vaak gezien als het kunnen beschikken over of ontsluiten van diverse middelen waarmee de organisatie succesvol kan functioneren en/of kan overleven. Deze focus op duiding en interpretatie van de omgeving is een bredere toepassing van deze theorie dan gebruikelijk is in de literatuur over belangenbehartiging, waar de focus vooral ligt op de waarde van middelen en minder op de contextualisering ervan; zie Braun (2012; 2021a).
- 16 Een metafoor die collega Bert Fraussen en ik toepasten in een advies aan een beroepsorganisatie over de omgang met crises.
- 17 zie voor een overzicht: Kuipers ea (2018).
- 18 zie Halpin en Thomas (2012); Heylen e.a. (2018); Witjas e.a. (2021).
- 19 vgl. van Deth en Maloney (2012).
- 20 naast een goede informatievoorziening aan de achterban; zie Fraussen e.a. (2021).
- 21 Pitkin (1967); Mansbridge (1992).
- 22 Braun (2021b; 2021c).
- 23 Naast (on) verantwoord lobbygedrag van maatschappelijke organisaties, politiek-bestuurlijke integriteit, lobbyregulering, en politiek-bestuurlijke verantwoording; kwesties die ik voor nu buiten beschouwing laat.
- 24 Dahl (1971).
- 25 Bestuurlijke responsiviteit is idealiter complementair aan en congruent met politieke responsiviteit. In de realiteit zal de mate waarin dit zo is verschillen, onder andere al

- naar gelang de autonomie en taakstelling van ambtelijke organisaties en de fases in de besluitvorming.
- 26 Selznick (1992).
- 27 Braun (2021c); Braun en Busuioc (2020). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de grondleggers van *responsive regulation* zich hebben laten inspireren door Selznick's werk (zie Braithwaite 2011).
- 28 zie ook: Hong and You (2018).
- 29 vrij naar "one man, one vote"; Het gekozen consultatie-instrument of -benadering is hierbij van belang gezien het effect ervan op het aantal en soort belanghebbenden dat kan deelnemen en op de inbreng die ze (kunnen) leveren. Zie: Fraussen e.a. (2020); Arras (2017); Braun en Fraussen (2019).
- 30 Zoals Dahl het formuleerde: "continuïng responsiveness to the preferences of its citizens, *considered as political equals*" (Dahl, 1971, 1; mijn cursief).
- 31 beide kunnen signalen geven over onbedoelde consequenties van (de implementatie van en/of toezicht op) de Wwft, bijvoorbeeld de tendens om vooral klanten te benaderen om relatief kleine bedragen te kunnen staven en daarmee de echt complexe casuïstiek niet of minder te onderzoeken. Een fenomeen vergelijkbaar dat vergelijkbaar is met 'creaming' in de implementatieliteratuur (Lipsky 1980) en valt onder de zogenoemde performance paradox (Van Thiel en Leeuw 2002).
- 32 zie Braun (2012).
- 33 Christensen (2020); zie ook Cairney e.a (2016) die specifiek ingaan op het belang van framing als beïnvloedingsstrategie voor (wetenschappelijke) experts om hun kennis effectief te kunnen overdragen aan beleidsmakers.
- 34 Beyens (2021: 354-355). Borst zag van dichtbij hoe in de periode 2003-2010 verschillende patiëntenorganisaties hun ervaringsdeskundigheid vertaalden in kwaliteitscriteria, waarmee ze het gesprek aangingen met behandelaars, zorgverzekeraars en bedrijfsartsen en gaandeweg als deskundige partners werden gezien (Beyens 2021: 354). Deze observatie is illustratief voor recente ontwikkelingen in de literatuur over de waarde van meerdere vormen van expertise.
- 35 OVV (2022: 187-201).
- 36 Scharpf (1999); Schmidt (2013).
- 37 deze voorbeelden zijn gebaseerd op gesprekken met deelnemers van verschillende masterclasses of workshops die ik de afgelopen jaren aan professionals gegeven heb.
- 38 Jones en Baumgartner (2012).
- 39 vaak heuristische genoemd in de literatuur, zie ook Walgrave en DeJaeghere (2017).
- 40 Walgrave e.a. (2022).
- 41 Simon (1947).
- 42 Fraussen e.a. (2020); Arras (2017); Braun en Fraussen (2019).
- 43 Braun (2013).
- 44 Frederiks (2021).
- 45 Gezien de beperkte omvang van deze rede laat ik het verantwoordingsproces, zowel politiek-bestuurlijk als richting alle belanghebbenden, dat hier in mijn ogen niet van los gezien kan worden buiten beschouwing.
- 46 Selznick (1992, 535).
- 47 zie: <https://www.groene.nl/artikel/het-einde-grahame-lock>; <https://www.groene.nl/artikel/bildung-is-iets-voor-in-het-weekend>; in vierkante haken mijn toevoegingen.
- 48 vrij naar het citaat "The best teachers are those who show you where to look, but don't tell you what to see." Vaak toegeschreven aan Alexandra K. Trenfor, maar de facto anoniem aangezien deze persoon niet te achterhalen is.
- 49 Isaacson (2017: 523).
- 50 vrij naar: *Raad eens hoeveel ik van je hou* van McBratney en Jeram, vertaald door Jesse Goossens (2016), Rotterdam: Lemniscaat.

PROF. DR. C. BRAUN



Caelesta Braun studeerde bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Voorafgaand aan en tijdens haar wetenschappelijke loopbaan was ze werkzaam in de Tweede Kamer en als organisatie-adviseur. Ze was vervolgens afwisselend werkzaam aan de Universiteit van Antwerpen, Vrije Universiteit van Amsterdam en de Universiteit van Utrecht. Vanaf 2016 is ze werkzaam als universitair hoofddocent aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Ze vervulde in haar loopbaan diverse bestuurlijke functies voor zowel maatschappelijke organisaties als binnen internationale wetenschappelijke netwerken. Per 1 augustus 2020 is ze benoemd als hoogleraar Bestuurskunde met een focus op het Openbaar Bestuur & Maatschappelijke Democratie aan de Universiteit Leiden.

Ongekende belangen zijn hardnekkig. Enerzijds zijn ze grote economische of partijpolitieke belangen die vaak lang buiten het politiek-bestuurlijke verantwoordingsproces blijven. Ze blijven daarmee meestal ook buiten het zicht van de samenleving. Anderzijds zijn ongekende belangen ook collectieve belangen die lang buiten het zicht van politiek en bestuur blijven maar van ongekend belang zijn voor de samenleving. Ongekende belangen in deze dubbele betekenis van het woord zijn ondermijnend voor de kwaliteit van de democratische rechtsstaat. Het gekend maken van deze ongekende belangen is daarom cruciaal.

In haar oratie stelt Caelesta Braun dat het gekend maken van ongekende belangen zowel een beter inzicht vereist in de maatschappelijke democratie als in de responsiviteit van het openbaar bestuur. Hoe maatschappelijke organisaties kunnen inspelen op politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in verbinding met hun achterban en omgeving is van groot belang voor de kwaliteit en veerkracht van de maatschappelijke democratie. De waardering van maatschappelijke expertise en een legitieme weging ervan in publieke besluitvorming zijn op hun beurt van belang voor de responsiviteit van het openbaar bestuur. De wisselwerking tussen een veerkrachtige maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit draagt vervolgens bij aan het bekend(er) maken van ongekende belangen. En daarmee aan de robuustheid van de democratische rechtsstaat.



Universiteit
Leiden