

*Over de invloed en werking van verbeelding en beelden in het openbaar bestuur**Boudewijn Steur, Geerten Boogaard, Rik Dekker & Sebastiaan van der Lubbe*

Verbeelding en beelden doen ertoe in het openbaar bestuur. Aan de ene kant structureert, begrenst en normeert de manier waarop het openbaar bestuur is verbeeld ons denken over dat bestuur. Aan de andere kant kan de verbeelding het openbaar bestuur veranderen en vernieuwen. Maar niet iedere verbeelding van het openbaar bestuur heeft even veel invloed. Het gaat dus ook om de overtuigingskracht van die verbeelding. Over de werking van verbeelding en haar overtuigingskracht gaat deze bundel. En niet toevallig gaat in veel bijdragen aandacht uit naar het Huis van Thorbecke als succesvol voorbeeld van een beeld dat de discussie over het binnenlands bestuur al decennialang structureert, begrenst en normeert.

Wij stellen deze bundel samen, omdat het ons verbaast dat er zo weinig aandacht is voor de verbeelding in het openbaar bestuur. Wij denken dat het gebrek aan aandacht voortkomt uit een onderschatting van de invloed van de verbeelding. Met deze bundel willen wij u, de lezer, bewuster maken van die invloed.

Daarnaast willen wij vooral laten zien hoe rijk het openbaar bestuur aan beelden is en hoe de macht van verbeelding werkt. Verschillende wetenschappelijke disciplines hebben daar inzichten over verworven en kunnen verhelderend met elkaar in verband worden gebracht door ze telkens toe te passen op één metafoor: het Huis van Thorbecke. Maar wij willen ook die rijkdom aan beelden in het openbaar bestuur laten zien in zijn verschillende verschijningsvormen. Wat zeggen de gemeentelogo's, stadhuizen en parlamentsgebouwen eigenlijk? En welke beelden van het binnenlands bestuur worden er uitgevent in de literatuur en op het witte doek? Daarmee vormt deze bundel een aanzet om gestructureerd en structureler over de betekenis van verbeelding in het openbaar bestuur na te denken.

Verbeelding is het vermogen om je ergens een voorstelling van te maken, je in te leven in anderen of te visualiseren wat je moet doen in bepaalde situaties. De Duitse

filosoof Immanuel Kant noemt verbeelding het vermogen van de aanschouwing, zonder dat het object aanwezig is. Verbeeldingskracht komen we overal tegen. Of het nu gaat om spelende kinderen die zich verkleden als prinsessen en superhelden, of het gaat om voetballers die visualiseren hoe de bal geraakt moet worden om een doelpunt te maken, of als het gaat om bestuurders en ambtenaren die nadenken over hoe maatschappelijke problemen opgelost moeten worden. We zetten verbeeldingskracht overal bij in. De manifestaties van die verbeeldingskracht zien we ook eigenlijk overal om ons heen. Soms zijn we ons daar heel bewust van, bijvoorbeeld als we kijken naar een mooi kunstwerk, of een goed boek lezen, of een ontroerende film zien. Dat geldt niet automatisch voor de thematiek van deze bundel. Als we kijken naar het openbaar bestuur zijn we ons (veel) minder bewust van de vele beelden die we dagelijks tegenkomen en die ons denken en handelen bepalen.

Ergens is het opmerkelijk dat we ons er zo weinig van bewust zijn, want het openbaar bestuur is in essentie een manifestatie van de verbeelding. Het openbaar bestuur bestaat niet als zodanig; het is geen object dat in de fysieke werkelijkheid bestaat. Het is wat de Amerikaanse filosoof John Searle benoemt als een institutioneel feit: zij zijn alleen een feit omdat wij dat als mensen zo hebben afgesproken.¹ Daarom zijn definities ook zo belangrijk bij sociale realiteiten, want die creëren een beeld voor de lezers hoe – in dit geval – het openbaar bestuur moet worden opgevat. Neem bijvoorbeeld de definitie dat het openbaar bestuur het geheel van structuren en processen is waarbinnen voor de maatschappij bindende beslissingen worden genomen. Een redelijk gangbare definitie, maar ook een beperkte, want waar is de cultuur, waar is de uitvoering, waar zit het toezicht of de handhaving, en waar zijn de mensen? Maar goed, wij hebben hier niet het doel om tot het juiste beeld van het openbaar bestuur te komen. Wij willen vooral laten zien dat er allerlei beelden zijn die onze opvattingen beïnvloeden.

De reden waarom we ons minder bewust zijn van de vele beelden in het openbaar bestuur, komt voort uit de overtuiging dat het moderne openbaar bestuur fundamenteel iconoclastisch is. Symboliek en beelden hebben geen plek meer binnen ons openbaar bestuur. Voor de Franse Revolutie bestond er veel ruimte voor de verbeelding van het bestuur, vooral omdat de vorst ver weg en daardoor niet altijd fysiek zichtbaar was. In het hoofdstuk van Dick de Boer over de goede vorst en ook in het hoofdstuk van Boudewijn Steur over de ontwikkeling van stadhuisen komen die expliciete beelden in het openbaar bestuur naar voren. Na de Franse Revolutie verdwenen symboliek en beelden uit het openbaar bestuur. De betovering van de verbeelding maakte, volgens de Duitse filosoof Philip Manow, plaats voor een meer gestructureerde, regelgeoriënteerde benadering binnen het ambtenarenapparaat.²

1 Searle 1995.

2 Manow 2010.

Het openbaar bestuur is rationeel en objectief, waarbij geen ruimte is voor verbeelding en beelden. Ons perspectief daarop is het volgende: doen alsof verbeelding en beelden er niet meer toe doen, wil niet zeggen dat dat ook zo is. Volgens ons zijn die beelden niet verdwenen, maar zijn zij wel veranderd. Waar zij voor de Franse Revolutie expliciet waren, zijn die beelden na de Franse Revolutie subtieler en impliciet geworden. Dat betekent echter niet dat zij er niet meer zijn of dat zij geen invloed meer hebben op ons denken en handelen. Sterker nog, die invloed zou wel eens groter kunnen zijn, juist omdat we er ons minder bewust van zijn, omdat we niet op onze hoede zijn voor die invloed. De bijdragen in deze bundel maken dat evident.

1.2

TWEЕ FUNCTIES VAN VERBEELDING

Verbeelding doet niet altijd hetzelfde. Soms helpt verbeelding ons om de wereld zoals die zich voordoet te begrijpen, en soms helpt de verbeelding ons om de wereld te veranderen. Dit zijn in feite de twee functies van de verbeelding. Aan de ene kant structureert, begrenst en normeert de manier waarop het openbaar bestuur is verbeeld ons denken over dat bestuur. In deze functie heeft de verbeelding een behoudend effect. Aan de andere kant helpt de verbeelding ons om het openbaar bestuur te veranderen en te vernieuwen. Daar gaat het dus veel meer om de scheppende, creatieve kracht van verbeelding. In zekere zin is er een spanning tussen deze twee functies van verbeelding, omdat de eerste dient voor behoud en de tweede juist voor verandering. In de literatuur wordt dat ook wel de ‘puzzle of imaginative use’ genoemd.³

Verbeelding structureert, begrenst en normeert

Veel beelden in het openbaar bestuur presenteren zichzelf niet als manifestaties van de verbeelding. In onze beleving zijn het feiten die rationeel, objectief, ahistorisch en noodzakelijk zo zijn.⁴ Vrijwel alle mensen zijn het ook eens over die sociale feiten; het zijn dan ook in het collectief bestaande beelden, die ons helpen om de werkelijkheid te begrijpen. Dat doen deze beelden op drie manieren, namelijk door te structureren, te begrenzen en te normeren. In de bijdragen in deze bundel laten diverse auteurs dat zien aan de hand van het beeld van het Huis van Thorbecke. Dat beeld bepaalt de wijze waarop wij kijken naar de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur met zijn drie lagen van gemeenten, provincies en Rijk. Op die manier structureert het onze blik op dat openbaar bestuur. Maar het begrenst ook, want het beeld van een huis maakt het lastig om op andere manieren nog naar dat openbaar bestuur te kijken. Caspar van den Berg en Theo Toonen laten zien dat de metafoor van het huis ons belemmert om het openbaar bestuur vanuit een

3 Kind & Kung 2016.

4 Schwartz 2001, p. 3325-3343.

organisch perspectief – een perspectief dat veel dichterbij Thorbecke staat – te benaderen. Ten slotte constateren wij dat deze beelden ook normerend werken, omdat zij als kader fungeren om praktijken uit het openbaar bestuur te beoordelen als goed of fout. In de bijdrage van Joop van den Berg komt dit terug als hij de gemeenteraad als hoofd van de gemeente beschouwt.

Deze functie van verbeelding is interessant, omdat het dus om gestolde manifestaties van de verbeelding gaat, die breed in het collectief bewustzijn aanwezig zijn. Het helpt ons om de wereld te begrijpen. Het zijn ook beelden die behoudend werken. Dat heeft voor- en nadelen. Aan de ene kant zorgen deze beelden voor stabiliteit en continuïteit in het openbaar bestuur. Zij vormen de gemeenschappelijke basis voor hoe het openbaar bestuur functioneert, waarmee deze beelden ook legitimerend werken. Aan de andere kant kunnen deze gestolde beelden remmend werken op verandering en vernieuwing. Het was Thorbecke zelf al die stelde dat ieder tijdvak zijn eigen beginsel van beweging heeft en dat als men dat laat slapen, in het volgend tijdvak verwarring van beweging ontstaat. Daarmee wilde hij zeggen dat sommige beelden zich met de tijd moeten laten aanpassen, omdat zij achterhaald zijn, niet meer passen bij de wereld van dat moment.

Vanuit deze functie is het interessant om te kijken welke bestaande beelden er aanwezig zijn in het openbaar bestuur en hoe die ons denken vervolgens ook structureren, begrenzen en normeren. Daarbij is het ook boeiend om aandacht te schenken aan de historische ontwikkelingen. Niet alle beelden zijn immers uit de eenentwintigste eeuw afkomstig. De manier waarop het openbaar bestuur wordt verbeeld, is een uitdrukking van de tijd. Elk tijdperk heeft zijn eigen specifieke kenmerken, normen en waarden, en deze vinden hun weerspiegeling in de manier waarop objecten worden verbeeld. Het ontleedproces van deze beelden biedt niet alleen inzicht in het object zelf, maar dient tevens als een venster naar de culturele en maatschappelijke context waarin deze beelden tot stand kwamen. Het feit dat beelden evolueren met de tijd onderstreept de dynamiek van de samenleving en hoe verbeelding een levendige rol speelt in het vormgeven van onze percepties.

Hoe werkt dat dan? Laten we als voorbeeld het verzuilde Nederland nemen. Dit is een dominant beeld over hoe Nederland tot ver in de twintigste eeuw eruit zou hebben gezien. Nederland zou een verzuilde samenleving zijn met vier grote pilaren: de katholieke, protestantse, socialistische en liberale. Mensen behoorden tot een van die zuilen. Zij lazen de krant die bij hun zuil hoorde, keken naar de zender die daarbij paste, bezochten de verenigingen die bij hun zuil hoorden en stemden op de partij die paste bij hun zuil. Dit beeld geeft ons een bril om naar dat verleden van Nederland te kijken, en ook om onze huidige tijd daartegenover te zetten. Het levert een beeld op van een Nederland dat overzichtelijk was, waar iedereen wist waar-toe hij of zij behoorde. Daarmee structureert, begrenst en normeert dit beeld. Het biedt daarmee ook een referentiekader om het huidige Nederland te beschouwen.

Nederland zou verworpen zijn tot een heterogene samenleving, waar iedereen juist zoekende is naar zijn of haar identiteit.⁵ Een beeld dat dus heel nuttig kan zijn om de werkelijkheid om ons heen te begrijpen. Maar dan moet dat beeld wel kloppen. Historici hebben namelijk al heel lang een veel genuanceerder beeld neergezet van het Nederland in die eerste helft van de twintigste eeuw. Het is een Nederland waar die zuilen helemaal niet zo eenduidig waren, een Nederland waar veel meer grijsstinten waren en een Nederland dat helemaal niet zo anders was dan de landen om ons heen.⁶ Het is nodig het bestaande beeld van het verzuilde, homogene Nederland te vervangen, niet omdat het niet langer helpt om de werkelijkheid om ons heen te begrijpen, maar omdat het de blik op het verleden en heden juist vertroebelt.

Scheppend vermogen van verbeelding

Verbeelding heeft echter ook een scheppende functie: nieuwe beelden kunnen verandering in gang zetten. In de verbeelding kunnen we een voorstelling maken hoe het openbaar bestuur eigenlijk zou moeten functioneren. Anders dan bij het voorgaande gaat het niet om bestaande beelden die we tegenkomen, maar om het creëren van nieuwe beelden die een nieuw licht werpen op het openbaar bestuur. Door de verbeelding of nieuwe beelden te gebruiken, van welke soort dan ook, wordt nieuwe informatie aangebracht in de werkelijkheid, waarmee die werkelijkheid in een nieuw licht komt te staan. We kijken er, met andere woorden, met een nieuwe bril naar.⁷ Deze nieuwe beelden kunnen – als zij krachtig en overtuigend genoeg zijn – dan leiden tot feitelijke verandering in de wereld. Het is niet voor niets dat mensen als voormalig Rijksbouwmeester Floris Alkemade en kunstenaar Daan Roosegaarde het belang van de verbeelding benadrukken om de grote vraagstukken van de toekomst oplosbaar te maken. In het slothoofdstuk komen Geerten Boogaard en Boudewijn Steur terug op deze scheppende functie van de verbeelding. Zij gaan in op de verbeelding bij het denken over de toekomst.

Het scheppende vermogen van de verbeelding stelt het structurerende, begrenzzende en normerende van de bestaande beelden ter discussie en daagt deze uit. Juist daarin schuilt het vernieuwende karakter. Waar de bestaande beelden veelal bestaan in het collectieve bewustzijn van mensen, kan het scheppende vermogen van de verbeelding afkomstig zijn van het individu of enkele mensen. Als we het scheppende vermogen van de verbeelding relateren aan het Huis van Thorbecke gaat het om de vraag welke andere, concurrerende beelden wij kunnen introduceren om vruchtbaar naar het functioneren van het openbaar bestuur te kijken. Rik Dekker zet in zijn bijdrage naast het bestaande Huis van Thorbecke een aantal nieuwe, meer

5 Van der Meer 2024.

6 Van Dam 2011.

7 Ricoeur 2004.