

BESTUURLIJKE DILEMMA'S

Enkele kanttekeningen bij de recent verschenen brochure Bestuurlijke Dilemma's

Recent heeft de SWB in samenwerking met de bestuurdersvereniging een opmerkelijke brochure uitgebracht over bestuurlijke dilemma's. Het initiatief werd genomen na een 'noodkreet' uit de praktijk. De confrontatie met dilemma's in de bestuurspraktijk leidt bij lokale en regionale bestuurders maar al te vaak tot een gevoel van machteloosheid. De brochure is een poging om die bestuurders met raad en daad terzijde te staan. Dat hieraan grote behoefte bestaat bleek nogmaals tijdens een conferentie over het onderwerp in Utrecht op 21 januari jl., kort na het verschijnen van de brochure. Philip Idenburg en Carel Tielenburg hielden tijdens die conferentie elk een inleiding. Het artikel van Tielenburg kan gelezen worden als een introductie op het thema.

Idenburg gaat vooral dieper in op de aard van het zogenaamde klassieke dilemma.

Mensen die zich bedreigd voelen kunnen geen dilemma's oplossen

Door Carel Tielenburg

Dilemma en probleem

Het is zeker niet mijn bedoeling om de inhoud van de brochure samen te vatten, maar voor een goed begrip van dit artikel is het noodzakelijk de typologie van dilemma's uit de brochure kort weer te geven. Het gaat om de volgende typen:

a) de bestuurlijke dilemma's waarin iedere bestuurder verzeild kan raken in zijn dagelijkse praktijk: bestuurder versus volksvertegenwoordiger, monisme versus dualisme, principes versus persoonlijke loyaliteit;

b) het klassieke conflictdilemma waarbij zich twee strijdige logica's voordoen en het handelen volgens één van beide tenminste gedeeltelijk ten koste gaat van de andere;

c) het dwangbuisdilemma: het bestuur van een bepaalde overheidslaag moet een moeilijk besluit nemen inzake een moeilijk vraagstuk, maar de keuze is door een andere overheidslaag al zodanig ingeperkt dat er feitelijk geen keuzemogelijkheid meer is. De belangrijkste vraag voor de bestuurder bij een dilemma is in hoeverre het behandelbaar is. Ik vermijd hier bewust het woord 'oplosbaar', omdat een dilemma niet echt opgelost maar (misschien) wel verzacht of verminderd kan worden.

Voor deze problematiek van moeilijke keuzes bestaat thans in de beleidswetenschappen een toenemende aandacht. Onder een probleem verstaan we in het algemeen een verschil (discrepantie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of een verwachte situatie. Een eenvoudig voorbeeld van een alledaags probleem: u heeft het warm en zet alle deuren tegen elkaar open. Daarmee ontstaat een probleem want u komt daardoor op de tocht te staan (bestaande situatie) en vreest daardoor verkouden te worden (verwachte situatie), maar u wilt niet

ziek worden (maatstaf) en besluit ondanks de hitte toch maar één van de deuren dicht te doen. Bij een dilemma komt er een complicatie bij: er is géén overeenstemming over de maatstaven. Sterker nog, de maatstaven staan diametraal tegenover elkaar.

In de bestuurskunde wordt daarom wel onderscheid gemaakt tussen tembare en ontembare beleidsproblemen. (Van de Graaf en Hoppe, 1989: 46-61) Een tembaar beleidsprobleem is een probleem dat in principe met behulp van toegepast wetenschappelijk onderzoek kan worden opgelost. Tegen het gebruik van die kennis bestaan geen overwegende bezwaren. Bij een ontembaar beleidsprobleem is dit laatste nu juist wel het geval: het nemen van bepaalde maatregelen, ook al zijn die nog zo wetenschappelijk verantwoord, stuit op (morele) bezwaren. Alom bekende voorbeelden van moeilijk tembare beleidsproblemen zijn: de toelaatbaarheid van abortus of euthanasie, het legaliseren van soft drugs of de invoering van een ministelsel in de sociale zekerheid. Het gaat dus om heel verschillende vraagstukken, maar allemaal hebben ze één ding gemeen: er bestaat een controverser door verschillen in beoordeling van de voorgestelde oplossingen.

Het is natuurlijk altijd mogelijk dat men na verloop van tijd wel tot overeenstemming komt over de juiste aanpak. In dat geval wordt het probleem beter be-'hand'-elbaar, dus tembaarder.

Ontembaar beleidsproblemen zijn dus eigenlijk bestuurlijke dilemma's.

Een keuze tussen goed en goed?

Opmerkelijk genoeg wordt een dilemma soms ook heel anders voorgesteld. In de brochure staat het begrip dilemma voor een keuze tussen twee kwaden. De bestuurskundige Hoogerwerf (1995: 34-37) ziet daarentegen, in zijn meest recente publicatie, een dilemma van waarden (conflictdilemma) als een keuze tussen goed en goed. Het gaat hem niet zozeer om de situatie van ie-

mand die vóór zich de afgrond ziet en achter zich de wolf hoort, maar om het dilemma van de ezel tussen twee schelven hooi. In een dilemma-situatie worden bestuurders geconfronteerd met een enorme hoeveelheid wezenlijk omstrede waarden, normen en doeleinden, ontleend aan allerlei ideologieën en denkbeelden. Er zijn verschillende manieren om hieruit een keuze te maken. Eén methode is de meest van belang geachte waarden paarsgewijs met elkaar te confronteren, "dus tot een dilemma te herleiden". Hoogerwerf benadrukt de creatieve dimensie en de stimulans voor het publieke debat van de spanning tussen twee uiteenlopende waarden. Een dilemma is in zijn ogen "een spannende eenheid van tegendelen, die een evenwichtig denken kan bevorderen".

Het conflict kan hanteerbaar worden gemaakt door te trachten de maatstaven met elkaar te verzoenen. Een expliciete keuze voor één van beide waarden leidt per definitie niet tot een bevredigend resultaat. Eén van de manieren om het pleit te beslechten is de keuze afhankelijk te maken van een bindende arbitrage (scheidsrechterlijke aanpak).

Idenburg geeft hiervan in het volgende artikel een voorbeeld, namelijk het verhaal van Koning Salomo. Hij handhaaft overigens een dilemma als een keuze tussen twee kwaden. Bovendien geeft hij aan dat bij een echt dilemma de "klassieke procedures" niet voldoen. Er staan dan zulke fundamentele zaken op het spel dat het doorhakken van knopen voor niemand een bevredigend resultaat oplevert. Het maakt dan niet uit of de beslissing genomen wordt door één persoon (autoriteit) of door een gewone meerderheid (de helft plus één).

Welke regel regeert de besluitvorming?

De verzoening van waarden (en belangen) door toepassing van één van Hoogerwerf's voorstellen, werkt alleen als alle betrokkenen het kunnen opbrengen om het dilemma als een positief fenomeen, als een kans waar te nemen. Maar dat kun je moeilijk verwachten van mensen voor wie wezenlijke zaken op het spel staan, die het gevoel hebben dat zij hoe dan ook afstevenden op verlies.

Juist in een dilemma-situatie komt het erop aan de besluitvorming zo te organiseren dat niemand kan worden ontkend. Dit is mogelijk als de macht van het getal wordt vervangen door de macht van het argument, want alleen dan is de gelijkwaardigheid van ieder bij het nemen van beslissingen gewaarborgd. Een besluit kan in zo'n geval slechts worden genomen als geen van de betrokkenen daar een beargumenteerd, beslissend bezwaar tegen inbrengt. Is dit laatste wel het geval, dan kan één individu of een minderheid van individuen, het besluit tegenhouden. Voorlopig tegenhouden, want de bedoeling is dat de uitwisseling van argumenten door gaat totdat overeenstemming is bereikt. Deze overeenstemming dient volledig te zijn, niet in de zin van 'iedereen vóór' maar 'niemand (meer) tegen'. Beslissingen die op deze wijze tot stand komen, worden genomen op basis van het consent-beginsel (= het principe van geen bezwaar) en dus niet door de meerderheidsregel.



DE -INSPIRERENDE- UITGAVE IN DE REEK IDEEEN BESTUURLIJKE DILEMMA'S KUNT U BESTELLEN BIJ HET WETENSCHAPPELIJK BUREAU VAN D66. DE PRIJS IS f 19,50.

Waarom kan de uitwisseling van argumenten in een 'klassieke procedure' niet, of niet volledig, plaatsvinden en kan dit in een door het consent-beginsel geregeerd proces wel?

De reden hiervoor heeft te maken met het creëren van 'overmacht'. Dit kan nog het beste worden geïllustreerd aan de hand van de methode een dilemma van waarden hiërarchisch op te lossen, dus door de ene waarde boven de andere te stellen. Een hiërarchische oplossing betekent dat er een instantie met 'overmacht' wordt gecreëerd. Het maakt niet uit of dat een voorzitter, een grootaandeelhouder of een vertegenwoordigend orgaan is. Het probleem is dat deze overmacht, eenmaal gevormd, zelf niet meer (her)formeerbaar is volgens een kringproces op basis van een wederzijds uitwisselen van argumenten. (Endenburg, 1992: 20) Wat een wederkerige relatie zou moeten zijn, gebaseerd op gelijkwaardigheid, verandert in een eenzijdige betrekking, geworteld in ongelijkheid, onderschikking en ontkenning.

De kern van een alternatieve strategie is het uitwisselen van argumenten los te koppelen van het overdragen van macht aan een hogere

instantie. Als dit niet gebeurt vindt de argumentatie plaats in het proces van verwerving c.q. toekenning van een overmachtspositie. De argumenten worden dan tegelijkertijd gebruikt om die positie te legitimeren en te rechtvaardigen. In zo'n proces vallen onherroepelijk slachtoffers, dat wil zeggen dat (belangen van bepaalde) individuen of groepen worden ontkend. Zij hebben zich naar de wil van de 'overmacht' te schikken, zelfs als er over hun motieven om niet in te stemmen met een voorgenomen besluit géén gedachtenwisseling heeft plaatsgevonden (en ze dus alleen 'gehoord' zijn).

De discussie gaat niet meer over de motieven van mensen om hun consent aan een bepaald besluit te geven of te onthouden, maar de strijd om het verkrijgen (of behouden) van de overmacht komt centraal te staan. We komen dit bij wijze van spreken bijna dagelijks in de ene of andere vorm tegen. Een staking, bijvoorbeeld, wordt door veel mensen gezien als een uiterst negatief sanctiemiddel. En dat is het misschien ook. Maar het is uiteindelijk het enige middel dat een vakbond in de strijd kan werpen om een dreigende ontkenning te voorkomen. Met andere woorden: mensen beschadigen het bedrijf waar ze zelf werken in een allerlaatste poging een miskend motief toch nog in een besluit (of afspraak) verdisconteerd te krijgen. Dat klinkt niet alleen paradoxaal, dat is het ook! Bovendien vindt niemand het leuk om een in wezen primitief strijdmiddel (en dat geldt ook voor de uitsluiting die werkgevers kunnen toepassen) te moeten gebruiken, terwijl het ook anders zou kunnen.

De klempositie, die voor lokale en regionale bestuurders het gevolg is van de vorming van overmacht, staat in de brochure nauwkeurig aangegeven in de beschrijving van het zogenaamde 'dwangbuis-dilemma'. In mijn eigen bijdrage aan de brochure heb ik als mogelijke aanpak van een dilemma een strategie van 'herziening' geopperd, dat wil zeggen dat een bestuurder zijn fundamentele overtuiging(en) geheel kan herzien, op basis van nieuwe gegevens en inzichten. Het zal duidelijk zijn dat iemand pas be-

reid is tot zo'n herziening, als hij of zij zich niet direct bedreigd voelt door een overmacht.

Bestaan dilemma's eigenlijk wel?

Het stakingsvoorbeeld brengt mij op het spoor van meer structurele maatschappelijke tegenstellingen waarvan een dilemma de uitdrukking kan zijn. Dit besef leidt tot de vraag of dilemma's eigenlijk wel bestaan en of het verstandig is om moeilijke keuzes sowieso als dilemma's te beschouwen en te formuleren. Een keuze herleiden tot een dilemma brengt namelijk ook risico's met zich mee.

De achtergrond van een dilemma kan worden gevormd door een reële maatschappelijke tegenstelling, zoals die tussen arbeid en kapitaal, economie en milieu of de - met name door de SWB centraal gestelde - tegenstelling tussen individu en omgeving. Maar heeft het zin om over deze zaken te spreken als dilemma's? Naar mijn mening slechts in zoverre als duidelijk kan worden gemaakt dat het in feite om een tegenstelling gaat en niet om een kwestie van 'schuld' die bij deze of gene wordt gelegd. In dit verband wil ik aandacht vragen voor de risico's van het gebruik van metaforen bij het formuleren van dilemma's. Metaforen stellen bestuurders in staat om ingewikkelde problemen in simpele beeldspraak weer te geven. Daardoor kunnen andere mensen beter begrijpen wat er aan de hand is. Maar met het gebruik van metaforen dreigt weer een ander gevaar, want de vereenvoudigde voorstelling van zaken kan de plaats innemen van een grondige verklaring van de voorliggende situatie. In een collectief

arbeidsconflict worden nog wel eens beelden opgeroepen van "kleine groepjes raddraaiers die werkwilligen de toegang tot het bedrijf ontzeggen" en "ondernemers die vette winsten maken maar niet bereid zijn een eerlijk loon te betalen". Wie een dilemma op deze wijze tracht op te lossen, geeft allen maar blijk van zijn eigen machteloosheid.

Bij elk dilemma, of wat daarvoor door moet gaan, is het telkens weer de vraag wie de moed en durf heeft daadwerkelijk het initiatief te nemen tot herziening. Dat geldt in dezelfde mate voor terreinen als de arbeidsverhoudingen, de sociale zekerheid, de werkloosheidsbestrijding, het drugsbeleid, de openbare veiligheid en het milieubeleid. Mensen zijn echter alleen tot herziening bereid als ze zich niet onmiddellijk bedreigd weten door een 'overmacht'. Allereerst dient daarom een proces te worden gewaarborgd waarin alle betrokkenen op basis van gelijkwaardigheid argumenten kunnen uitwisselen. In deze optie ligt de sleutel om uit de moeilijkste dilemma's te komen. ♦

*Dilemma's
kunnen pas
worden
opgelost als
betrokkenen op
basis van
gelijkwaardig-
heid met elkaar
kunnen spreken*

Literatuur

- 'Bestuurlijke dilemma's', Gezamenlijke uitgave van de Bestuurdersvereniging en SWB D66, Ideeën 5, december 1994.
- Endenburg, G., 'Sociocratie als sociaal ontwerp', Delft 1992.
- Graaf, H. van de en R. Hoppe, 'Beleid en politiek', Muiderberg 1989.
- Hoogerwerf, A., 'Politiek als evenwichtskunst', Alphen aan den Rijn 1995.

Het drama van de meent

Philip Idenburg over het Salomonsoordeel, bestuurlijk prestige en het onderscheid tussen echte en onechte dilemma's

Door Philip Idenburg

Een klassiek verhaal van een bestuurlijk dilemma is dat van Koning Salomo die moet beslissen over de vraag van welke van twee twistende vrouwen een baby is. In de bijbelse vertelling wordt de koning gesteld voor de keuze geloof te hechten aan wat de rechtzoekenden stellen, dan wel een beslissing te nemen. Hij geeft uiteindelijk de paradoxale opdracht de baby in tweeën te hakken, waarop de echte moeder zegt: "geef haar het levende kind, maar doodt het in geen geval."

Ik denk dat eigentijdse bestuurders die dit verhaal kennen wel eens dromen over de wijsheid te beschikken van Koning Salomo. Het voorbeeld roept echter ook vragen op. Als we in Van Dale het

begrip 'Salomonsoordeel' opzoeken, vinden we: "wijze uitspraak in een moeilijk geschil". Het woord dilemma wordt niet genoemd. Koning Salomo deed volgens deze opvatting gewoon zijn werk: als bovengeordend gezag bemiddelen tussen burgers. Zoals we weten verschillen burgers onderling wel eens van inzicht over bepaalde kwesties. Het is de taak van bestuurders daarin dan een beslissing te nemen. Sinds mensenheugenis beschikken we over procedures die redelijk nauwkeurig aangeven in welk geval de rechter beslist, wanneer de volksvertegenwoordiging beslist en wanneer degenen die we daartoe gemachtigd hebben, het bestuur, beslissen.

We kunnen evenals Carel Tielenburg in het voorgaande artikel dieper ingaan op de vraag wat een dilemma dan onderscheidt

Philip Idenburg is hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Utrecht