

Meervoudig bestuur: de zoektocht naar een nieuw verhaal

Gabriël van den Brink & Taco Brandsen

1. Inleiding

Het essay van Paul Frissen, dat het congres “Betovering in een Onttoverde Wereld” inleidt, schetst een beeld van ontluisterende tendensen: centralisering, bureaucratisering, beheersingszucht, en dat alles door mensen die het beste met de samenleving voor hebben. Het is een somber beeld. Ironisch genoeg is ook het vertoog van Frissen een product van de door hemzelf gesignaleerde rationaliseringstendens. Kenmerkend voor doorgeschoten modernisering is, zoals James Scott in *Seeing like a State* heeft laten zien, de illusie van beheersbaarheid (Scott ??). Uit alle vurige pleidooien voor meervoudigheid spreekt al dan niet openlijk de angst, dat deze illusie op den duur bewaarheid wordt: de staat zou er wel eens in kunnen slagen, de wereld naar haar beeld om te vormen. Daarmee krijgt de kritiek een dubbelzinnige strekking, doordat zij datgene wat zij bestrijdt tegelijkertijd bevestigt.

Het risico van een dergelijke illusie over mogelijke beheersbaarheid is dat we over de niet-rationele kanten van de samenleving heen kijken. De sprookjes leren dat het niet alleen voldoende is om op magie te hopen: het werkt alleen als je er zelf in gelooft. Zo wijst Castells’ globaliseringsanalyse nadrukkelijk op de schaduwzijde van de uitdijende netwerken. Alle verhalen ten spijt wordt de wereld evenzeer gekenmerkt door een groeiend belang van regionale of lokale identiteiten en deze tegenbeweging kent een autonome dynamiek (Castells, 1997). Wie zich louter richt op de globalisering mist ontwikkelingen in de wereld, die wellicht veel directer ingrijpen op het leven van burgers. Wie in ons land het soms bekrompen debat van de afgelopen jaren heeft gevolgd, ziet juist het verlangen naar een kleiner, traditioneler Nederland. Hoezo globalisering?

Hetzelfde geldt voor het Nederlandse openbaar bestuur. Wie zich al te sterk op de tendens van rationalisering richt, verliest een aantal ontwikkelingen in de andere richting uit het oog. Meervoudigheid is niet alleen een ideaal om na te streven: het is er al, en het wint steeds meer terrein. Frissen wijst terecht op het verzet tegen de rationalisering, dat van onderuit de samenleving klinkt. Maar die ontwikkeling is breder want het openbaar bestuur zet zelf in op groeiende meervoudigheid en ondergraaft daarmee haar eigen pogingen tot rationalisering. De werkelijkheid laat zich niet zo eenvoudig in één enkele tendens dwingen. De interessante uitdaging voor bestuurskundig onderzoek ligt er in te onderzoeken welke dynamiek van deze *verschillende* bewegingen uitgaat.

In dit essay schenken we aandacht aan vormen van meervoudigheid, die in de praktijk van het openbaar bestuur voorkomen. In de volgende paragraaf besteden we aandacht aan hybride organisaties, een verschijnsel dat beleidsmakers zelf hebben opgeroepen, maar waar ze over het algemeen wantrouwig tegenover staan. Vervolgens zullen we dit verschijnsel in een breder perspectief plaatsen en proberen het van daaruit op zijn waarde proberen te schatten, zowel in historisch als epistemologisch opzicht. Onze conclusie is dat we op zoek moeten naar een nieuw verhaal waarbij we loskomen van

de onvolkomen begrippen die nu noodgedwongen het uitgangspunt van ons onderzoek zijn.

2. De vernieuwing van een traditie

In het onderzoeksprogramma Maatschappelijk Bestuur van de TSPB spelen organisaties als woningcorporaties, ziekenhuizen, thuiszorginstellingen, ROC's en andere organisaties in de maatschappelijke dienstverlening een centrale rol. Deze organisaties laten zich niet meer omschrijven als publiek óf privaat, als staat, markt óf middenveld. Simpel gezegd: ze zijn van alles een beetje. Die vermenging noemen we *hybriditeit*. In wezen is deze vorm van vermenging niet nieuw. Nederland is een land, waar deze domeinen traditioneel sterk met elkaar verweven zijn. Vanouds kenmerkte het bestuur van ons land zich door de aanwezigheid van "halfslachtige autoriteiten" (De Rooy, 2005). De constructie rond de Vereenigde Oost-Indische Compagnie was er een goed voorbeeld van, Hetzelfde gold voor de verzuilde arrangementen uit de eerste helft van de 20^e eeuw. Al in het begin van de 20^e eeuw sprak de grondlegger van de Nederlandse bestuurskunde, Van Poelje, over de osmose tussen de publieke en de private sfeer (Van Poelje, 1931). Empirisch bezien is hybriditeit dus geen nieuw fenomeen. Wel lijken we in een fase beland te zijn, waarin het steeds nadrukkelijker op de voorgrond staat.

Met de uitbreiding van de verzorgingsstaat en van de publieke sector in zijn geheel nam het aantal dienstverlenende organisaties sterk toe en raakten private dienstverleners (met name vanuit het maatschappelijk middenveld) verstrengeld met de staat. In de jaren '80 en '90 zijn de dienstverleners ten dele weer verzelfstandigd en op afstand van het beleid gezet. In dezelfde periode klonken er ook pleidooien voor méér marktwerking. Daarbij ging het zeker bij sociale voorzieningen niet om volledige privatisering, maar om de creatie of verdieping van gemengde arrangementen (Brandsen, Van de Donk en Kenis, 2006). Het gevolg is tweeledig. Ten eerste nam de formele autonomie van veel publieke dienstverleners toe. Ten tweede begonnen ze te opereren in een omgeving die zich kenmerkt door meervoudigheid, waardoor zij niet zomaar als staat, markt of middenveld te benoemen zijn. Van oorsprong maatschappelijke organisaties zijn vaak zowel marktpartij als uitvoerder van een publieke taak. Ook komt het omgekeerde voor: van oorsprong publieke organisaties die op markten of binnen marktverhoudingen opereren. Daarmee koesteren zij diverse doelstellingen, die niet altijd te combineren zijn. Er treedt voortdurend spanning op tussen individuele preferenties en collectieve randvoorwaarden of doelstellingen en die spanning lijkt bepaald niet te verminderen.

Opvallend is hoe normatief het debat rond deze organisaties is geweest, zowel bij de tegenstanders als de voorstanders. Vanuit een economisch paradigma werd de vermenging beschouwd als een perversie, een vervuiling, soms zelfs letterlijk in die termen. Omgekeerd geldt dat voorstanders spreken over prachtige zaken als synergie en de term "maatschappelijke onderneming" raakt steeds meer in zwang om deze groep organisaties te beschrijven. In algemene zin gaat het hier om het organisatorische equivalent van de ideale professional: iemand die met hoofd én hart te werk gaat, die scherp is en toch lief. Wat er precies gebeurt blijft echter vaak onduidelijk, ondanks pogingen om alles vast te leggen in codes en handboeken. Dat is

wellicht ook niet de functie van het concept: juist de ongrijpbaarheid of obscuriteit ervan maken het verbindend en betoverend.

3. Dubbelzinnigheid als organisatorisch principe.

In het openbaar bestuur werd onduidelijkheid de afgelopen jaren echter een taboe. Hier wordt juist steeds sterker de nadruk op transparantie en verantwoording gelegd. Beleidsresultaten worden als prestaties aangeduid en prestaties moeten inzichtelijk worden gemaakt. Inmiddels vallen termen als “audit society” (Power, 1997) en “inquisitiedemocratie” (’t Hart, 2001). Hoe men ook over deze ontwikkelingen denkt, feit is dat transparantie en harde prestatiemeting aan belang hebben gewonnen in de bestuurlijke praktijk. Recent lijkt er eveneens een tegenontwikkeling gaande, waarbij bepaalde adviesorganen voor meer vertrouwen en autonomie pleiten (WRR, 2004; SER, 2005). Hier wordt de ongrijpbaarheid tot bestuurlijk principe verheven. Het is echter de vraag of deze boodschap zal worden opgepikt in een systeem, waarin de verantwoordingsdwang zo diep is doorgedrongen.

Het zal er vermoedelijk toe leiden, dat het verschil tussen de formele en de informele dimensie in hybride organisaties groter wordt en dat het relatieve belang van de organisatiecultuur voor de coördinatie van de feitelijke dienstverlening ten opzichte van de organisatiestructuur zal toenemen. Het ziet er immers naar uit, dat de administratieve en juridische vorm van deze organisaties tot een harde scheiding tussen publieke en commerciële taken leidt, terwijl ze in de praktijk onlosmakelijk vervlochten zijn. Er zullen steeds meer verbindingen buiten de formele structuur om gezocht worden, wat organisatorische ontkoppeling tot gevolg heeft. Dubbelzinnigheid wordt zo tot één van de beslissende organisatorische beginselen..Over transparantie gesproken !

Vermoedelijk zullen de organisaties ook in toenemende mate vervagen. Hybride organisaties hebben de neiging hun taken te verbreden en zich steeds sterker te verbinden aan andersoortige organisaties uit het bedrijfsleven of de non-profitsectoren. De samenwerking tussen woon- en zorginstellingen is daar een goed voorbeeld van. Door dergelijke intensieve samenwerking kan geen van de betrokken organisaties meer een volledige regie over de eigen dienstverlening behouden, met als consequentie dat managers steeds minder kunnen steunen op hun hiërarchische bevoegdheden. Het vereist een managementstijl die meer nadruk op overtuiging en inspiratie legt, wat tevens met het toenemende belang van de organisatiecultuur als verbindend mechanisme strookt. Maar uit het oogpunt van verantwoording is het natuurlijk vreselijk: wie kunnen we eigenlijk op het eindproduct afrekenen?

4. Over het ideaal van zichtbaarheid.

Los van de verantwoordingskwestie speelt de voornaamste vraag op welke wijze hybride organisaties in staat zijn om verschillende, vaak tegenstrijdige waarden met elkaar te verbinden. Het gaat dan bijvoorbeeld om doelmatigheid en effectiviteit versus kwaliteit en betrouwbaarheid. Met name in de sfeer van persoonlijke diensten kunnen conflictueuze doelen tot ontevredenheid en morele verwarring leiden. Een belangrijk streven is dan ook om divergerende waarden met elkaar te verbinden en in

evenwicht te brengen. Dat is ook wat de pleitbezorgers van hybride organisaties ons beloven: deze gaan, jawel, synergie creëren en het schijnbaar onvereenigbare verenigen. Over betovering gesproken!

Maar wellicht is het meer een ideaal dan een praktijk. Evers (2004) merkt terecht op, dat het in theorie eenvoudig is om te pleiten voor evenwicht, maar dat de echte uitdaging is om in de praktijk situaties te verdedigen, waarin dat evenwicht niet wordt bereikt en bepaalde waarden (bijvoorbeeld doelmatigheid) dominant blijken. Weliswaar zal de ene organisatie daarin succesvoller zijn dan de andere, maar gezien de veelheid aan belangen en doeleinden lijkt het onrealistisch, dat men iedereen tevreden kan stellen. Deze organisaties lijken dus gedoemd om permanent te falen. Ze worden geconfronteerd met verwachtingen die niet op systematische basis realiseerbaar zijn. Hier zien we dat het reflexieve karakter van de verzorgingsstaat ook schaduwzijden heeft.

Juist deze divergerende verwachtingen vormen de crux. Hybride organisaties moeten naar buiten toe veelal meer evenwichtig uitstralen dan zij zich feitelijk kunnen veroorloven, willen ze in organisatorische zin met de genoemde spanningen omgaan. Dat pleit er weer voor om juist niet in zichtbaarheid te investeren, maar keuzes te verhullen. Zo worden organisaties gedwongen zich aan dezelfde politieke logica als de bestuurders te onderwerpen. We moesten toch met ze kunnen afrekenen? Het gevolg van het streven naar gedwongen transparantie lijkt dus te zijn, dat de waarheid steeds verder uit het zicht verdwijnt. Dat is uiteraard een onwenselijk effect, dat om een andere aanpak vraagt. Maar dat kan alleen als we de illusie loslaten van een onfeilbare mechanisme of eenduidige rationaliteit waarmee alles te beheersen en te controleren is.

Veeleer vereist het een subtiele mix van mechanismen, waarbij geen garanties worden gevraagd maar uiteenlopende rationaliteiten met elkaar gecombineerd worden. Wie een schuw nachtdier in het wild gaat bestuderen, moet er geen felle schijnwerper op zetten, maar komt tegemoet aan de wens van het dier om onzichtbaar te zijn. Het openbaar bestuur kan daarvan leren. De simpele antithese tussen controleerbaarheid en vertrouwen moet worden verlaten, en verruild door een dubbelzinniger benadering. De toezichthouder zal de hybriditeit deels moeten incorporeren als hij wil blijven zien wat er gebeurt. De observator moet zich aanpassen aan de leefwijze van het organisme dat hij bestudeert, niet andersom. Het zou de opmaat kunnen vormen naar een meervoudig bestuur, dat van onderop zijn neiging tot unirationaliteit los laat. Het alternatief is een splitsing van werkelijkheden, waarbij de overheid ziet wat zij wil zien, en de feitelijke praktijk hoogstens wordt geobserveerd door enkele dolende bestuurskundigen.

5. Een drietal houdingen

Hoewel men niet kan uitsluiten dat het bestuurlijk denken inderdaad deze kant uit gaat, werpen de onderhavige processen wel een aantal netelige epistemologische problemen op. Als het waar is dat klassieke onderscheidingen zoals die tussen de private en de publieke sfeer, tussen het functionele en het persoonlijke, tussen het culturele en het structurele niveau of tussen het formele en het informele minder adequaat worden, heeft dat onvermijdelijk gevolgen, niet alleen voor de bestuurlijke

praktijk maar ook voor degenen die als bestuurskundigen wetenschappelijk inzicht in die praktijk willen verwerven. Dan zijn de theoretische, filosofische en normatieve vooronderstellingen waarmee zij van oudsher gewerkt hebben aan een grondige herijking toe. Dat is inderdaad de these die het postmodernisme de afgelopen decennia naar voren heeft gebracht. Maar men kan ook een andere houding tegenover deze nieuwe ontologische wanorde aannemen. In feite traden er de laatste jaren zeker drie reacties aan het licht.

Men kan om te beginnen denken dat de huidige wanorde het resultaat van een aantal onvermijdelijke ontwikkelingen is. Over de aard ervan lopen de meningen uiteen. Sommigen wijzen op de gevolgen die het proces van globalisering heeft, anderen noemen de massamedia, weer anderen stellen dat grote verhalen niet langer geloofwaardig zijn en er zijn ook mensen die geloven dat het aan de multiculturele samenleving ligt. Hoe het ook zij: de overzichtelijke wereld van de klassieke West Europese cultuur bestaat niet meer en daar moeten we ons bij neerleggen. Deze houding wordt onder meer verwoord in het boek dat René Boomkens recentelijk over *De nieuwe wanorde* geschreven heeft (Boomkens, 2006).

Zijn visie komt bepaald niet uit de lucht vallen. Al zeker twintig jaar klinkt in de bestuurlijke en intellectuele bovenlaag van Nederland de stem dat we het uiteenvallen van de klassieke orde moeten accepteren dan wel toejuichen. Toenemende diversiteit, het loslaten van grenzen of het vermengen van soorten zouden een verrijking zijn. Een belangrijk punt is evenwel dat deze visie vooral wordt aangehangen door Nederlanders met een hoge opleiding. Degenen die door scholing of ervaring het nodige intellectuele kapitaal in huis hebben blijken goed opgewassen tegen de verwarrende effecten die het hedendaagse maatschappelijke verkeer vaak heeft. Zij houden er doorgaans duidelijke opvattingen over goed en kwaad op na. Ze laten zich niet in de war brengen door het feit dat hun medeburgers andere maatstaven aanleggen of door het feit dat ideeën over goed en kwaad in de moderne samenleving snel veranderen. Met andere woorden: juist omdat zij een heldere morele en mentale orde in zich meedragen, kunnen zij de relatieve wanorde in hun omgeving aan (Van den Brink 2002).

Het is niet vreemd dat mensen die veel minder cultureel kapitaal in huis hebben een andere houding aannemen. Laagopgeleide Nederlanders voelen zich juist bedreigd door een diversiteit aan opvattingen op moreel gebied. Ze hebben niet zoveel met de moderne samenleving op en klampen zich aan de oude orde vast. Sterker nog: zij zijn niet afkerig van autoritaire of ondemocratische maatregelen wanneer de mentale orde daarmee wordt hersteld. Daaruit blijkt dat de nieuwe wanorde ook een tweede reactie oproept zoals de behoefte aan leiderschap, het afwijzen van migranten, het opwaarderen van de nationale eigenheid of het zich vastklampen aan wetten en regels om te voorkomen dat er een te grote diversiteit ontstaat.

Tien jaar geleden kwam deze houding bij ongeveer een derde van de Nederlanders voor maar het lijkt erop dat ze inmiddels ook in de middenklasse populair geworden is. Dramatische gebeurtenissen zoals de aanslagen in New York of de moord op Theo van Gogh zullen deze ontwikkeling versterkt hebben maar het is een vergissing te geloven dat het om een tijdelijk verschijnsel gaat. Het is de begrijpelijke reactie op een wereld waar tal van grenzen wegvallen. Een en ander maakt dat er niet alleen in sociale maar ook in mentale zin pogingen tot het herstellen van de oude orde gedaan

worden. Een voorbeeld daarvan is te vinden in het boek van Andreas Kinneging over de *Geografie van goed en kwaad*. Dat komt op één groot pleidooi voor een terugkeer naar deugden en idealen vóór het jaar 1800 neer (Kinneging 2005). Een dergelijke visie staat afwijzend tegenover de idee dat het om onvermijdelijke of onomkeerbare processen gaat. Er wordt juist in het verleden naar waarden, bronnen en vormen gezocht om met behulp daarvan een revitalisering van het mentale landschap te bewerkstelligen.

Ten slotte is er een derde houding mogelijk, die in Nederland echter weinig aanhang heeft. Zij staat tussen de voorgaande in en erkent dat in alle twee een kern van waarheid schuilt. Enerzijds de erkenning van het feit dat de huidige wereld vergeleken met die van enkele decennia terug onherroepelijk veranderd is en dat het herstellen van de oude orde niets zal uithalen. Anderzijds de erkenning van het feit dat het leven zowel op individueel als op collectief niveau altijd een minimum aan ordening vereist en dat de wanorde zoals wij die tegenwoordig meemaken nauwelijks te leven is. Men zou het dilemma kunnen oplossen door te zoeken naar een nieuwe ordening, een ontologie die zich enerzijds van de klassieke Europese orde onderscheidt en in zoverre met de diversiteit en dynamiek van het maatschappelijk verkeer correspondeert. Maar anderzijds wel een ordening die nieuwe concepten, normen, scheidlijnen, interpretaties, verhalen en modellen presenteert waardoor het verwarrende van de hedendaagse grenzeloosheid overstegen wordt.

Op zichzelf kan een dergelijke symbolisch orde best uit een herschikking van oude elementen voortvloeien maar daarbij geldt wel de voorwaarde dat juist de *ordering* van die elementen een geheel nieuwe is en dat de nieuwe realiteiten daarin tot hun recht komen. Het formuleren, uitdragen, testen, bijstellen of verdedigen van een dergelijke nieuwe ordening zou bij uitstek een taak voor intellectuelen zijn. Het duurt wellicht geruime tijd voor zij maatschappelijk effecten heeft. Denkers als Francis Fukuyama en Manuel Castells laten echter zien dat het her-denken van de wereld niet altijd steriel of academisch hoeft te zijn (Castells 1997, Fukuyama 2005). Sterker: de door hen ontwikkelde conceptuele ordening werkt langs vele lijnen in bestuurlijke praktijken door en zou voor bestuurskundigen een voorbeeld kunnen zijn.

6. Meer en minder vrijheden.

Zo gesteld lijkt het een kwestie van persoonlijke voorkeuren of ervaringen te zijn hoe men op de nieuwe wanorde reageert. Sommigen zijn er happy mee en beschouwen het proces van hybridisering als een onvermijdelijke tendens. Anderen voelen zich erdoor bedreigd en streven het herstellen van de oude orde na. Weer anderen zien dat de wereld inderdaad veranderd is terwijl ze een poging doen om haar op nieuwe manier te ordenen. Maar zo eenvoudig is het niet. In feite is de steun voor één van deze drie houdingen sterk afhankelijk van de tijd waarin men leeft. Er laten zich in de mentale geschiedenis perioden aanwijzen die onmiskenbaar in het teken van nieuwe dynamiek of variatie staan terwijl er ook perioden zijn waarin het primair gaat om begrenzing of ordening.

Een korte terugblik op de vaderlandse geschiedenis leert dat zulke perioden elkaar regelmatig afwisselen (noot: gebaseerd op De Rooij 2002). We weten dat het einde van de achttiende eeuw door een grote maatschappelijke dynamiek gekenmerkt werd.

De patriotten keerden zich tegen het Ancien Regime en hebben voor deelname van de gegoede burgerij aan de regering gepleit. Maar deze dynamische periode werd gevolgd door een tijd (1813-1848) waarin de teugels stevig werden aangehaald. Hoewel er na het aantreden van koning Willem I geen einde kwam aan de vernieuwingen, kan men het politieke leven uit die tijd niet erg liberaal noemen. De koning voerde een patriarchaal bewind en wilde zijn beleid niet in het openbaar verantwoorden. Pas met de nieuwe Grondwet van 1848 werd een begin met moderne politiek gemaakt. Thorbecke zorgde ervoor dat (een deel van) de burgerij de vrijheid kreeg om haar eigen overtuigingen te volgen en haar eigen belangen te behartigen. In de daarop volgende periode (1848-1878) deed zich een aantal harde confrontaties voor tussen de Koning en het parlement met als gevolg dat het zwaartepunt in de jaren 60 vrijwel geheel naar het parlement verschoof.

Dit liberale klimaat riep na verloop van tijd steeds meer bezwaren op, voornamelijk in protestantse en in katholieke kring. Dat leidde in 1878 tot het oprichten van de Anti Revolutionaire Partij, een organisatie die weliswaar de politieke betrokkenheid van gewone burgers versterkte maar die inhoudelijk een antiliberaal koers volgde. De antiliberaal stemming zou bijna dertig jaar aanhouden (1878-1916). Mede daardoor kwam de politiek in het teken van morele beginselen te staan. Het bracht op maatschappelijk niveau een vrijwel volledige verzuiling van het sociale leven met zich mee. Men zou de pacificatie van 1916 als het einde van deze episode kunnen opvatten. In dat jaar werd namelijk besloten om een Algemeen Kiesrecht in te voeren op voorwaarde dat het bijzonder onderwijs op steun vanuit de overheid mocht rekenen.

Zoals bekend hebben de zuilen tot ver na de Tweede Wereldoorlog een grote invloed op het politieke leven van Nederland gehad. Toch kan dit tijdvak niet als een aaneengesloten periode van conservatisme worden opgevat. Met name in de jaren '20 gaf het sociaal-culturele leven de nodige dynamiek te zien. Er ontstonden nieuwe media zoals radio of bioscoop die voor een verruiming van mentale horizon zorgden. Nederland werd een van de modernste landen op het continent. Met andere woorden: achter het voorhangsel van een verzuilde politiek maakte het proces van modernisering in deze jaren (1916-1935) opnieuw een versnellingsfase door die pas tegen het midden van de dertiger jaren beëindigd werd.

Bij die wending hebben meerdere factoren een rol gespeeld. Bijvoorbeeld de grote economische crisis van 1929 die in Nederland een langdurige en ernstige weerslag heeft gehad. Maar ook het ontstaan van een Nationaal Socialistische Beweging die in 1935 bij de verkiezingen 8 procent van de stemmen wist te veroveren. En uiteraard de Tweede Wereldoorlog die niet alleen op politiek en economisch vlak maar ook op menselijk en moraal gebied een onvoorstelbare schade met zich bracht. Voor de verwerking van dit trauma waren bijna twintig jaar nodig, met als gevolg dat de naoorlogse periode geheel in het teken van 'tucht en ascese' kwam te staan. Er moest hard gewerkt worden aan de wederopbouw van het land en men voerde veelvuldig overleg om conflicten in het bedrijfsleven zoveel mogelijk te beperken. Ook op andere gebieden bracht de Nederlandse bevolking in deze periode (1935-1965) een straffe discipline op.

Rond het midden van de jaren 60 deed zich dan de wending voor die een totaal ander klimaat tot gevolg had. De kenmerken van die periode zijn genoegzaam bekend. We

beperken ons daarom tot de opmerking dat het streven naar meer vrijheid of diversiteit in deze jaren (1965-1995) op vrijwel alle gebieden van het sociale leven voelbaar was. Pas tegen het einde van de jaren '90 kon men de eerste aarzelingen en vraagtekens bij dit streven waarnemen.

Uit deze korte terugblik op de voorbije 200 jaar kan men afleiden dat het idee van een cyclus waarbij meer en minder vrijzinnige perioden elkaar af wisselen niet uit de lucht gegrepen is. Naar ons idee gaat er wel iets geruststellend van deze gedachte uit. Het is waar dat er momenteel een tendens bestaat tot ordening, inperking, begrenzing, normering, moralisering etc. maar is tijdelijk. Het staat bepaald niet vast dat we een tijdperk ingaan van onafgebroken rationalisering of disciplineren waardoor alle creativiteit, vitaliteit of variatie wordt verstikt. Zeker, die tendensen dienen zich aan maar ze zijn – als we de geschiedenis mogen vertrouwen – niet totaal en evenmin definitief. Het gaat eerder om een tijdelijk correctie op de sterk toegenomen vrijheid of diversiteit, het herstellen van een balans die is verstoord door een overmaat aan dynamiek en om het ongedaan maken van gevolgen die in de ogen van vele burgers afkeurenswaardig zijn. Maar het houdt niet het einde van de geschiedenis en ook niet het einde van de vrijheid die in de Westeren heel degelijk verankerd zijn.

7. Een algemeen mechanisme?

Nog één stap speculatiever kan men de vraag stellen welk mechanisme hier aan het werk is. Het is mogelijk dat de moderne samenleving steeds naar een balans tussen twee tegengestelde processen zoekt. Aan de ene kant het streven naar meer vrijheid en dus ook meer variatie, meer diversiteit, meer dynamiek en meer vitaliteit. Aan de andere kant het streven naar een zeker evenwicht doordat er grenzen aan die vrijheid worden gesteld en dus ook een streven naar selectie, uniformiteit, continuïteit en stabiliteit. Wie op de hoogte is van de moderne biologie weet dat het hier om een algemeen beginsel gaat. Het zoeken naar balans doet zich in feite op elk niveau van het leven voor. Dat begint al op het niveau van de afzonderlijke cel die op een subtiel en complex evenwicht tussen relatief vaste structuren (celwand, kern, mitochondriën, DNA-ketens etc) en dynamische processen (verbranding, celdeling, aanmaak van eiwitten, etc) berust.

Het geldt eveneens op het niveau van het organisme als geheel. Elke plant, elk dier en elk menselijke individu berust enerzijds op een relatief vaste structuur (takken, geraamte, spiergroepen, zenuwbanen e.d.) en anderzijds op een permanente uitwisseling met de omgeving (stofwisseling, beweging, waarneming e.d.). Het geldt zelfs op het niveau van de soort in haar geheel omdat de evolutie het samengaan van twee beginselen veronderstelt. Enerzijds het beginsel dat kenmerken van generatie op generatie worden doorgegeven met als gevolg dat de soorten over een lange tijd blijven bestaan. Anderzijds het beginsel dat er voortdurend variatie optreedt die in wisselwerking met het milieu van tijd tot tijd nieuwe levensvormen leidt. Met andere woorden: we zouden het streven naar een balans tussen variatie en selectie, vrijheid en beperking of dynamiek en ordening als een aan het leven inherent mechanisme kunnen zien.

Stel dat dit ook geldt voor de samenleving als geheel, of in elk geval voor die maatschappelijke processen die we als een equivalent van natuurlijk levensvormen

kunnen opvatten. Zou men de lotgevallen van een gezin, een bedrijf, een departement, een omroep, een school, een nationale gemeenschap, een kerk of een plaatselijke harmonie kunnen begrijpen door te kijken naar de manier waarop ze een evenwicht tussen ordening en dynamiek zoeken? Kan men de vitaliteit van dergelijke sociale organismen begrijpen vanuit de manier waarop deze twee tendensen of krachten op elkaar inwerken? Het is duidelijk dat een overmaat aan ordening, normering, discipline, regulatie bedreigend en op den duur zelfs dodelijk zal zijn.

Dat is precies de conclusie die de geschiedenis sinds de jaren zestig heeft laten zien. Tal van instellingen bleken te star, te rigide, te benauwd, te weinig open, te hiërarchisch en te kleingeestig. Er was dringend behoefte aan nieuwe ideeën, aan meer bewegingsvrijheid, meer uitwisseling, meer eigen initiatief, meer ruimte, meer snelheid, meer diversiteit en meer dynamiek. Dat leidde in de jaren zeventig en tachtig tot een grote vitaliteit waarbij tal van nieuwe 'organismen' het licht zagen. Er ontstonden andere sociale bewegingen aan, er kwam meer ruimte voor ondernemerschap en marktwerking, men wees gezag en controle van de hand, er werd volop met het overschrijden van lichamelijke en morele geëxperimenteerd, in de private sfeer nam het aantal mogelijke relatievormen toe, op de markt waren exotische vruchten te koop en artistiek kon men zich laven aan tradities die tot dan toe alleen voor een kleine elite toegankelijk geweest waren.

Eén en ander heeft de nodige gevolgen voor het filosofische en politieke denken gehad. In de jaren tachtig en negentig kwam het postmodernisme in zwang dat korte metten maakte met de concepten waarop het Westen altijd had vertrouwd. We meenden dat de tijd van politieke ideologieën en grote verhalen definitief achter ons lag, we begonnen de waarheid als een sociale constructie te zien, we stelden vraagtekens bij het specifieke van de West Europese cultuur, we begonnen in verschillen te denken en beschouwden het denken in termen van tegenstellingen als achterhaald. Zo kwam de oude symbolische orde ter discussie te staan, niet alleen op het niveau van de academische filosofie maar ook op het niveau van de bestuurlijke praktijk.

Het klassieke onderscheid tussen collectief en privaat leek steeds minder relevant, tussen werkgever en werknemer zou een win-win-situatie kunnen bestaan, dubbele nationaliteit of meerdere loyaliteiten behoeften geen probleem te zijn, de ideale man was tegelijkertijd zorgzaam en sterk, de ideale vrouw zowel liefdevol als zakelijk, we stelden ons open voor heel de wereld en zetten in op een algehele beweeglijkheid. Met andere woorden: het proces van hybridisering beperkte zich niet tot de sfeer van organisaties of bestuurlijke arrangementen. Het kreeg een 'ontologisch' gezicht in die zin dat zowel de orde van de dingen als die van de woorden verstoord raakte. We kregen te maken met een alles omvattende mobiliteit die niet alleen het dagelijks leven betrof maar ook de begrippen waarin over dat leven moet worden gedacht. Met andere woorden: we zagen ons geconfronteerd met de vloeibaarheid van het bestaan die sociologen als Zygmunt Bauman en Richard Sennett zo treffend in kaart hebben gebracht (Bauman 2005, Sennett 2000).

De grote vraag is natuurlijk of deze flexibilisering eindeloos kan voortduren. Dat lijkt zeer onwaarschijnlijk vanwege de balans die zojuist werd aangeduid. Vroeg of laat is een vorm van ordening noodzakelijk, maar die zal niet uit een herstel van de oude orde kunnen bestaan. Wie de variatie en dynamiek van het moderne leven beseft, weet

dat alle pleidooien om terug te keren tot de overzichtelijkheid van de jaren vijftig en zestig volkomen imaginair zijn. Hoewel velen tot een zeker cultuurpessimisme of nostalgie neigen, moeten we dat niet al te letterlijk nemen. Die neiging vloeit vooral voort uit het onvermogen zich een voorstelling te maken van de komende orde. Zelfs degenen die naar een nieuwe toekomst verlangen zijn gedoemd om haar te denken in termen die aan het verleden zijn ontleend.

Dat is niets nieuws. Nostalgie is voor grote groepen van de bevolking de meest gangbare manier om zich een beeld te vormen van een betere tijd. Aan het begin van de twintigste eeuw hebben zowel socialisten als katholieken met een romantisch beeld van het prekapitalistische bestaan gespeeld. Alleen zo kon men zich een idee vormen van de manier waarop de dynamiek van het kapitalisme zich wellicht laat ordenen. Op eenzelfde wijze zien we momenteel pogingen om het verleden zo te herlezen dat een nieuwe orde denkbaar wordt. Daarbij kan het gaan om een nieuwe balans tussen diversiteit en moraliteit. Er zal in de toekomst behoorlijk wat differentiatie en variatie blijven bestaan, maar op voorwaarde dat ze door een normatief kader en heldere selectie gecompenseerd worden. Dat zou kunnen leiden tot een zekere stabiliteit waaraan niet alleen filosofisch, maar ook maatschappelijk een grote behoefte is.

8. Conclusie: naar een nieuw idioom

Het zoeken naar dit normatieve kader vindt vandaag de dag overal in de samenleving plaats. Dit gebeurt niet altijd op de juiste wijze. Er zijn tal van pogingen tot kadering en verantwoording die averechts werken, en die men door meer subtiele mechanismen zou moeten vervangen. Als voorbeeld kunnen we de vormen van regulatie noemen, waaraan de professionals in diverse sectoren onderworpen zijn (Van den Brink e.a. 2005). Dat kan en moet op een meer intelligente manier, op een manier die rekening houdt met de vitaliteit die vanaf de jaren zestig tot ontwikkeling kwam en die op hoofdlijnen productief bleek. Maar het is ook duidelijk waarom kabinetsleden, ondernemers, topambtenaren, managers en andere leidinggevenden deze vormen van rationalisatie en controle niet kunnen loslaten. Dat is óók omdat het ontbreekt aan een nieuw overtuigend verhaal. We moeten op zoek naar een nieuw idioom.

Het is bij uitstek een opgave voor bestuurskundigen te experimenteren met zo'n nieuw verhaal. Dat vereist een herschikking van de begrippen die voor het huidige onderzoeksprogramma cruciaal zijn: hybriditeit, vitaliteit en complexiteit. Wat is de relevantie ervan? *Complexiteit* moeten we houden, omdat het altijd en overal aan de orde is, zodra wetenschappelijke kennis het initiële stadium van beschrijving of classificatie verlaat. Het leven is nu eenmaal ingewikkeld, en recht doen aan deze complexiteit is de moeilijke maar onvermijdelijke opgave van iedereen, die wetenschap ernstig neemt. *Vitaliteit* mogen we houden, maar op voorwaarde dat we deze term van een meer specifieke inhoud voorzien. Een voorkeur voor vitale coalities, stedelijke vitaliteit of levensechte bestuurders spreekt haast voor zich, maar wat moeten we daar precies onder verstaan? Het pleit voor een nadere uitwerking van het begrip politieke of bestuurlijke vitaliteit. De term *hybriditeit*, tenslotte, moeten we zo snel mogelijk achter ons laten, omdat ze op zichzelf onvoldoende betekenis heeft. Beter gezegd: haar betekenis is alleen negatief omdat ze wijst op verschijnselen die niet langer met oude begrippen of in de oude symbolische orde kunnen worden gedacht, maar zonder dat ze op positieve wijze een nieuwe ordening biedt. Er moet

gezocht worden naar nieuwe concepten en een nieuwe terminologie (vgl. Van de Donk en Brandsen, 2006).

Het onderzoeksprogramma Maatschappelijk Bestuur van de TSPB is vertrokken vanuit deze onvolkomen begrippen, en heeft zich zo tot doel gesteld haar eigen epistemologische uitgangspunten te ondergraven. Daarmee zijn de eerste regels van het nieuwe verhaal opgetekend. Wellicht gaat het hier om een zeer oud verhaal, dat we nooit goed hebben weten te vertellen. Het is betreurenswaardig dat de Nederlandse bestuurskunde vanouds zo eenzijdig steunt op Angel-Saksische concepten en begrippen, die geworteld zijn in een andere bestuurscultuur en een andere maatschappelijke ordening. Meer internationaal comparatief onderzoek zou ons helpen, het eigen karakter van onze huidige bestuurscultuur beter te plaatsen; meer historisch onderzoek zou ons helpen, haar wezen beter te benoemen. De zoektocht naar een nieuw idioom vereist op zijn minst methodologische meervoudigheid. Kortom, er is behoefte aan bestuurskundige avonturiers, die de grenzen van land en tijd durven te overschrijden. Sprookjes schrijft men nu eenmaal zelden over thuisblijvers.

Literatuur

- Bauman, Z. (2005) *Liquid Life*, Cambridge: Malden Press.
- Boomkens, R. (2006), *De nieuwe wanorde. Globalisering en het einde van de maakbare samenleving*, Amsterdam: Van Gennep.
- Brandsen, T., W. van de Donk en P. Kenis, “De opkomst van hybride organisaties” in T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Lemma, 2006, pp. 17-30.
- Brink, G. van den (2002), *Mondiger of moeilijker ? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Brink, G. van den, T. Janssen, D. Pessers redactie (2005), *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom.
- Castells, M. (1997), *The Information Age: Economy, Society and Culture I. The Rise of the Network Society*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Donk, W. van de, en T. Brandsen, “Vermenging of verbinding door tegendelen” in T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Lemma, 2006, pp. 361-72.
- Evers, A. en J.-L. Laville (2004) Social services by social enterprises: on the possible contributions of hybrid organizations and a civil society. In A. Evers en J.-L. Laville (red.) *The third sector in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Fukuyama, F. (2005) *State-building: governance and world order in the 21st century*, London: Profile.
- Hart, P. ‘t (2001), *Verbroken verbindingen: Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie.
- Kinneking, A. (2005), *Geografie van goed en kwaad. Filosofische essays*, Utrecht: Spectrum.
- Poelje, G. van (1931), *Osmose. Een aantekening over het elkander doordringen van de beginselen van openbaar bestuur en particulier beheer*, Alphen aan den Rijn: Samson.
- Power M., (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Rooy, P. de (2002) *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*, Amsterdam: Mets & Schilt.
- Scott, J. (1997), *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition have failed*, New Haven: Yale University Press.

Sennet, R. (2000), *De flexibele mens. Psychogram van de moderne samenleving*, Amsterdam: Uitgeverij Byblos.

SER (2005) *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

WRR (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Diagram: balans van dynamiek en ordening 1960-2020



