

## GULZIG BESTUUR

Prof dr Willem Trommel

*Onderstaande rede is op 17 september jl uitgesproken, bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar beleids- en bestuurswetenschappen aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Een bewerking van deze tekst, inclusief referenties en noten, verschijnt dit najaar bij uitgeverij Boom.*

### **Mijnheer de rector, dames en heren,**

Gulzig bestuur. Zo'n twee jaar geleden bedacht ik dat het een mooi onderwerp voor deze oratie zou zijn. Gulzigheid en onmatigheid en opdringerigheid: het zijn kwalen die ik al geruime tijd kenmerkend acht voor ons politiek-bestuurlijke bestel. Waar het vandaan komt, hoe het eruit ziet en wat het betekent, daar gaat het vandaag over. Het is een vreemde paradox. In brede kring is het geloof in maatschappelijke maakbaarheid achterhaald verklaard, maar ondertussen lijkt de bestuurlijke bemoeizucht met ons persoonlijk leven alleen maar toe te nemen.

En toen was daar die vermaledijde kredietcrisis. Dit maakte mijn voorgenomen verhandeling over gulzigheid enerzijds aangenaam actueel, maar anderzijds diende zich ook een complicatie aan. Immers, was deze financiële ramspoed niet juist over ons neergedaald omdat de politiek-bestuurlijke autoriteiten zich *onvoldoende* slagvaardig en gretig hadden betoond? Zou meer bestuurlijke gulzigheid niet juist de financiële hebzucht hebben kunnen beteugelen? Ik meen van niet. Ik meen dat de overheid *juist* door de veelheid van ambities die zij koestert niet meer toekomt aan doeltreffende uitvoering van een aantal van haar klassieke regulerende en controlerende taken. Gulzig bestuur is in velerlei opzichten een pathologie, zoals ik vandaag uiteen hoop te zetten, en in die zin eerder een onderdeel van de financiële malaise dan een remedie ertegen.

In mijn betoog zal ik me niet speciaal richten op de financiële wereld, maar nu we het er toch over hebben, is dat wel een goede gelegenheid om het begrip gulzigheid wat nader te

verkennen. Daartoe wil ik allereerst enkele woorden aanhalen van zakeninvesteerder Gordon Gekko. Gekko is financiële aasgier van beroep en hoofdfiguur in de film *Wall Street*, een werkstuk dat al in 1987 de neoliberale filosofie van het casinokapitalisme wist te ontleden. Briljant vertolkt door Michael Douglas, houdt deze Gordon Gekko een pleitrede voor de hebzucht: *'The point is, ladies and gentleman, that greed is good. Greed is right. Greed works. Greed clarifies, cuts through, and captures the essence of the evolutionary spirit.'*

Prachtig gesproken, maar heeft deze Gekko gelijk? Allerm minst, zegt inmiddels een groeiend leger gedupeerden. Natuurlijk niet, zie ik ook u denken, wellicht mede uit respect voor de plek waar we vandaag bijeen zijn, de aula van de VU, toch een bakermat van calvinistische matigheid. *Greed is bad*, zeggen we nu, zowel economisch als moreel, maar laten we niet te snel conclusies trekken. Zo moeten we ons wel bedenken dat de hebzucht die nu alom wordt gehegeld zijn wortels heeft in iets dat juist altijd positief is gewaardeerd, namelijk de spaarzin. Sparen en spaarzaamheid vormen de aanjagers van een gezonde markteconomie. Zonder spaargedrag geen investeringen. In deze zin, zo heeft de socioloog Max Weber ons geleerd, was de calvinistische ethiek van vitaal belang voor de vorming van de kapitalistische geest die over u en mij zo vaardig is geworden. Waarden als soberheid en spaarzaamheid bevorderen de noodzakelijke kapitaalaccumulatie.

Als we sparen aldus beschouwen als een uiting van prudent rentmeesterschap, dan is zonneklaar dat zich in de wereld van het geld een *Umwertung aller Werte* heeft voltrokken. Het lijken kleine stapjes - van sparen, naar beleggen, naar handel in derivaten, naar durfkapitaal, - maar de morele ommezwaai is ongekend. Het is het verschil tussen het weloverwogen zorg dragen voor een goede toekomst en het plegen van roofofbouw *op* die toekomst, tussen bedachtzame opbouw en snelle winst, tussen geduld en gulzigheid.

Zoals gezegd, gaat het mij hier primair om de parallel met de wereld van politiek, beleid en bestuur. Ook *die* wereld heeft stapsgewijs aan degelijkheid ingeboet. Nog niet zo lang geleden was ons openbaar bestuur stevig gevestigd in beginselen die het overheidshandelen zowel stuurden alsook begrepsden. Dit beeld is de afgelopen tien tot vijftien jaar aan het wankelen gebracht. Ik zie een bestuur dat zich regelmatig buiten de oevers van rechtstaat en democratie begeeft. Welke dynamiek gaat hier achter schuil? Laat me in dat verband nog *eenmaal* refereren aan de kredietcrisis. Mijn veronderstelling is dat onmatigheid en gulzigheid de kop opsteken onder condities van dreigend verlies. Wie straks, op de receptie, vreest dat de schaaltes pinda's wel erg snel leeg raken, snaait ook maar vast een handje. Het

gaat om een besmettelijk mechanisme: wie anderen ziet graaien, moet wel volgen, om zo de eigen verliezen te beperken. Verlies, en de panische angst daarvoor, zijn dus cruciaal en het lijkt geen twijfel waar dit in de publieke sector betrekking op heeft. Publieke autoriteiten - politici, beleidsmakers en bestuurders- moeten sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw vrezen dat zij hun greep op de maatschappelijke werkelijkheid stukje bij beetje aan het verliezen zijn. Vanuit die angst vormen zich patronen van gulzig bestuur, dat ik voorlopig definieer als het hongeren naar maatschappelijke orde, waar deze in onze tijd juist alsmaar problematischer wordt.

De opbouw van het betoog is als volgt. Eerst zal ik uitvoeriger stilstaan bij de hypothese van het verlies. Dan laat ik zien dat de vrees voor verlies van maakbaarheid een drietal patronen van gulzig bestuur heeft gebaard. Ik bespreek de pathologische kanten daarvan en eindig met de vraag naar een alternatief perspectief op besturen. Daarbij zal ik kort stilstaan bij het onderzoek dat we in dit kader verrichten.

### **Moderniseringsverlies: kraamkamer van gulzig bestuur**

De afgelopen decennia is in de sociaalwetenschappelijke literatuur stevig gedebatteerd over de richting waarin moderne samenlevingen zich bewegen. De sociologische consensus luidt dat we op weg zijn naar een 'tweede' of ook wel 'late' moderniteit. Ulrich Beck betoogt in 1986 dat deze het karakter heeft van een 'risicosamenleving'. Begin jaren negentig legt Anthony Giddens de basis voor een uitgebreid oeuvre over wat bij hem reflexieve moderniteit heet. En de Poolse socioloog Zygmunt Baumann ontwikkelt begin van deze eeuw de these van de zogenaamde vloeibare moderniteit, ofwel *liquid modernity*. De drie heren hebben zo hun eigen invalshoek, maar daarbij is ook sprake van een gedeelde visie. Die luidt dat processen van globalisering, snelle technologische innovatie en sociaal-culturele fragmentatie een bom leggen onder de eerste moderniteit. Die eerste moderniteit is territoriaal en politiek verankerd in de natiestaat, economisch gebaseerd op industriële massaproductie, cultureel homogeen en sociaal gereguleerd via een alsmaar uitdijende verzorgingsstaat. In de tweede moderniteit begint dit sociaaltechnologisch planningsparadijs te wankelen. Langs een drietal wegen wordt de mogelijkheid van maatschappelijke maakbaarheid ondermijnd.

### *Verdamping van het verzorgingsstaatideaal*

De eerste manifestatie hiervan ontleen ik aan het werk van Ulrich Beck. Beck wijst erop dat het menselijk ingrijpen in natuur en samenleving weliswaar veel voorspoed heeft gebracht, maar ondertussen ook alsmar riskanter is geworden. Eerst bracht het ons *goods*, nu ervaren we de *bads*. Complexe technologische systemen stellen ons in staat de gevaren van de natuur te overwinnen, maar brengen ons onbedoeld een nieuw soort immense risico's, die bovenal van menselijke makelij zijn: het zijn *manufactured risks*. Ofwel: onze huidige problemen verschijnen als onvoorziene neveneffecten van onze vroegere oplossingen. Dit besef ondermijnt het vroegmoderne planningsoptimisme, niet in de laatste plaats op sociaal terrein. Zorgen over de houdbaarheid van de verzorgingsstaat bestaan al sinds de jaren zeventig, maar daar is een nieuwe zorg bijgekomen. In een open economie, die wereldwijd wordt gekenmerkt door steeds hogere handelingssnelheid, flexibiliteit en *outsourcing* van arbeid, lijkt het niet langer mogelijk om burgers in nationaal verband bestaanszekerheid te garanderen, zonder dat dit ernstige bijwerkingen heeft. De implicaties voor politiek en bestuur zijn enorm. Verzorgingsstaatbeleid was voor naoorlogse politici en bestuurders *het* middel om sociale stabiliteit te smeden. Dit middel lijkt goeddeels uitgewerkt.

### *Verdamping van gezag en traditie*

De tweede vorm van verlies gaat terug op een prominent thema in het werk van Anthony Giddens en raakt vooral de cognitieve kant van de moderniteit. Max Weber – hij blijft ons bezighouden – wees er al op dat modernisering hand in hand gaat met een gestage onttovering van het universum: religie, mythen en traditie gaan ten onder in een alsmar rationeler ingestelde samenleving. Giddens stelt vast dat deze tendens in het huidige laatmoderne tijdperk radicaliseert. Burgers handelen steeds minder vanuit overgeleverde (religieuze of morele) waarden. Onderwijs, emancipatie en individualisering hebben eigenwijze, zelfstandig denkende burgers voortgebracht die niet aan de leiband van publieke gezagsdragers wensen te lopen. Giddens spreekt van reflexieve burgers, en die zijn er in verschillende gedaanten. Er is de calculerende burger die vooral vanuit zijn individuele materiële belang handelt. Hij heeft een broertje dood aan de overheid, maar maakt graag en handig gebruik van publieke voorzieningen, als dat zo uitkomt. Daarnaast is er de eigenzinnige burger, die de overheid soms welwillend doch stevast kritisch onder vuur

neemt. In beide gevallen is het gezag van de overheid niet vanzelfsprekend meer. Dit gezag verkeert in een staat van permanente kwetsbaarheid.

### *Verdamping van het sociaal kapitaal*

Het derde verlies, ten slotte, laat zich fraai illustreren aan de hand van wat Zygmunt Bauman *liquid modernity* noemt. Kenmerkend voor onze tijd zou zijn dat vrijwel alle sociale relaties aan bindingskracht en duurzaamheid verliezen. Arbeidsrelaties worden vluchtig en flexibel, lokale en nationale gemeenschapsrelaties barsten onder het geweld van migratie, toerisme, individualisme en de zapcultuur op het *world wide web*. Voor het dagelijkse leven betekent dit dat burgers het vaker moeten stellen zonder de steun van een hecht sociaal verband. Gemeenschapszin en onderling vertrouwen maken plaats voor een leefwereld waarin gevoelens van isolement, wantrouwen en onveiligheid de boventoon voeren. Voor de mogelijkheden van publieke sturing heeft deze ontwikkeling ingrijpende gevolgen. Een samenleving die tussen staat en burger geen betekenisvolle maatschappelijke verbanden meer kent, verliest zijn vermogen zichzelf te reguleren, zoals omstandig betoogd door de Nederlandse beleidssocioloog Jacques Van Doorn.

Mijn stelling luidt, om kort te gaan, dat de wereld van politiek en bestuur in de ban is geraakt van een drievoudig moderniseringsverlies. Op beleidsniveau biedt het verzorgingsstaatethos geen houvast meer, op het niveau van de staatsinstituties is sprake van een gezagscrisis, en op samenlevingsniveau schrompelt het vermogen tot binding en dus ordening ineen. Let wel, mijn punt is nadrukkelijk niet dat dit de hele waarheid zou zijn over het actuele moderniseringsproces, ik kom daar nog op terug. Mijn punt is dat *als* zich een eenzijdige bestuurlijke fixatie op de verliesrekening ontwikkelt, dat hieruit dan verschillende vormen van gulzig bestuur zullen opbloeien. De essentie daarvan is steeds dat maatschappelijke maakbaarheid niet wordt gerelativeerd, maar juist geradicaliseerd.

### **Patronen van gulzig bestuur**

In een studie uit 1974 introduceert Lewis Coser de term *greedy institutions*. Instituties zijn gulzig wanneer ze mechanismen ontwikkelen om de deelnemers aan het institutionele leven tot absolute toewijding te bewegen. Ideaaltypische voorbeelden vormen het sekteleven of het

vreemdelingenlegioen. Dit zijn instituties die de alleenheerschappij over de loyaliteit van individuen nastreven. Gulzige instituties zijn van alle tijden, maar Coser benadrukt dat in de moderne samenleving specifieke verschijningsvormen ontstaan. Omdat steeds meer instituties, in onderlinge competitie, aanspraak maken op de loyaliteit en trouw van mensen – denk aan werk, gezin, kerk, vriendschap, sport, buurt en vrijwilligerswerk- kunnen gulzige bindingstactieken ontstaan. Doorgaans berusten deze tactieken niet op dwang; wat ze beogen is *vrijwillige inschikkelijkheid* en ze passen volgens Coser dan ook meer bij liberale dan bij totalitaire samenlevingen.

Analoog aan deze inzichten versta ik onder *greedy governance* een stelsel van bestuurlijke technieken dat erop is gericht de toewijding van burgers aan de publieke zaak te versterken. Gulzig bestuur duidt in deze zin dus niet primair op een toename van het aantal overheidstaken. Voorop staat een kwalitatieve verandering in het overheidshandelen, met als eerste doel om private en civiele loyaliteiten dienstbaar te maken aan een overkoepelend publiek belang. Vooruitlopend op een meer zorgvuldige analyse typeer ik dit belang voorlopig als volgt: lijfsbehoud voor de natiestaat waar deze kopje onder dreigt te gaan in de dynamiek van het mondiale kapitalisme.

Helaas heeft Coser ons geen verfijnde theorie nagelaten over de voorwaarden waaronder gulzige instituties ontstaan en gedijen. In mijn betoog over *greedy governance* zet ik een eerste stap door de samenhang te analyseren tussen vormen van verlies en vormen van gulzigheid. Daarbij concentreer ik me op Nederlandse praktijkvoorbeelden en ik ben me er dan ook van bewust dat dit niet kan leiden tot generaliseerbare kennis over alle moderne verzorgingsstaten. Zo is het theoretisch denkbaar dat moderniseringsverlies niet leidt tot een gulzige respons, maar bijvoorbeeld tot politiek-bestuurlijke apathie, of juist tot diepgaande bezinning op het ideaal van maatschappelijke maakbaarheid. Over de redenen waarom dit althans in ons land niet aan de orde is, zal ik in mijn conclusie enkele vermoedens uiten. Nu eerst is het tijd om de drie patronen van gulzig bestuur te verkennen die zijn opgekomen als antwoord op de eerder onderscheiden moderniseringstrauma's. Ik lokaliseer deze binnen drie bredere vernieuwingsbewegingen op het domein van beleid en bestuur.

## *New Welfare*

In reactie op de teloorgang van het verzorgingsstaatideaal heeft zich een nieuw soort sociaal beleid aangediend, dat zich goed laat typeren met het paraplubegrip *New Welfare*. In dit nieuwe zorgparadigma draait alles om de publieke beïnvloeding van persoonlijke levenskeuzen en levensstijlen. Uitgangspunt daarbij is een interpretatie van het begrip *manufactured risk* dat de nadruk vooral legt op het eerste lid: risico's worden door mensen gemaakt. Niet langer is de leidende gedachte dat het individu wordt beschermd tegen de gevolgen van een onvoorzien noodlot. Levensrisico's worden nadrukkelijker beschouwd als de uitkomst van persoonlijk handelen. *New welfare* richt zich dan ook in brede zin op de versterking van de individuele verantwoordelijkheidszin. De burger moet worden toegerust om een verstandig, gezond en vooral productief leven te leiden. De beleidsmachinerie verschuift van compensatie naar risicomanagement, ofwel van nazorg naar voorzorg.

Met deze wending wordt een vrijwel onbegrensd terrein van beleidsinterventie ontsloten. In de klassieke verzorgingsstaat heeft de burger nauw omschreven sociale rechten. *New Welfare* is erop gericht het gebruik van deze rechten terug te dringen of overbodig te maken, en wel via een oneindige reeks interventies in het concrete denken en doen van burgers.

Verwaarlozing van jonge kinderen, slechte loopbaankeuzen, ongezond eten, de kantjes eraf lopen, frequent kroegbezoek, te weinig bewegen, te veel op internet leven, niet je best doen op school, de Nederlandse taal niet leren, je tijd verlummelen, de wereld rondzeilen: al deze en nog vele andere zaken kunnen de nationale welvaart schade berokkenen en behoren dus tot het jachtgebied van de *New Welfare* programma's.

## *New Public Management*

Dit alles moet dan wel worden waargemaakt onder het gesternte van afnemend overheidsgezag, het tweede moderniseringsverlies. Hierop heeft zich het afgelopen decennium een opmerkelijke reactie aangediend, die in de literatuur te boek staat als het *New Public Management*, kortweg NPM. De essentie hiervan is simpel: als overheidsgezag geen vanzelfsprekendheid meer is, dan moet dat gezag worden verdiend, steeds opnieuw, en wel via het realiseren van aansprekende, tastbare prestaties. Afrekenen op resultaat, zo luidt het eerste NPM-gebod, want burgers hebben recht op goede waar voor hun belastinggeld. De

politicooloog Fritz Scharpf spreekt van *outputlegitimiteit*: niet door wat ze is of uitstraalt, creëert de overheid nog draagvlak, maar primair door wat ze aan goede werken verricht.

Afrekenen op prestaties betekent welbeschouwd dat de wijze waarop de publieke dienstverlening wordt uitgevoerd er niet zo veel meer toe doet, als steeds het beoogde eindresultaat maar wordt geleverd. De verrassende implicatie is dat publieke taken niet per se door loyale overheidsdienaren, maar eigenlijk door Jan en Alleman uitgevoerd kunnen worden. Sterker nog, de NPM-doctrine luidt dat relatief zelfstandig opererende organisaties, waaronder dus ook commercieel ingestelde partijen, veel doelmatiger zullen werken dan uitvoerders die op basis van bureaucratische instructies worden aangestuurd. Competitie en marktwerking vormen een belangrijke loot aan de NPM-stam. Met deze wending begeeft het overheidshandelen zich op een ongewis pad, dat tot buiten de muren van het rechtstatelijke bouwwerk voert. Maatschappelijke organisaties, marktpartijen maar ook individuele burgers worden ingelijfd bij een hedendaags vreemdelingenlegioen van publieke taakuitvoerders.

### *New social governance*

Angst voor de ontrafeling van het sociaal weefsel, ten slotte, drijft de overheid tot een vorm van sturing die ik zou willen typeren als *new social governance*. Waar de gemeenschapszin op samenlevingsniveau dreigt te ontbinden, daar heeft zich een overheid gemeld die 'genezing van het sociale lichaam' bejvert. Het basisrecept is dat connecties worden gesmeed waar deze niet (meer) spontaan ontstaan. Het palet van praktijken op dit vlak is rijk gevarieerd, van verplichte inburgering tot de zogenaamde probleemwijkoperaties, van beleidsvorming in netwerken tot het formuleren van een samenbindende Nederlandse identiteit. Dit alles gaat gepaard met wat ik een discours van daadkracht zou willen noemen. Gesproken wordt van de 'herovering van het publieke domein', met kerntaken voor actoren als 'buurtregisseurs', 'stadsmariniers' en 'frontliniewerkers'.

Het is belangrijk op te merken dat *new social governance* geen terugkeer behelst naar de politiek van pacificatie, zoals die destijds in ons land werd toegepast om eenheid te smeden in een verdeelde cq verzuilde samenleving. Bestaande maatschappelijke verhoudingen vormden daarbij het *uitgangspunt* en werden in tact gelaten. *New social governance* wordt veeleer van bovenaf geregisseerd, gaat aan de maatschappelijke diversiteit voorbij en beoogt vanuit een uniform waardeperspectief een nieuw maatschappelijk middenveld te construeren.



Samenvattend meen ik langs een drietal lijnen patronen van gulzig bestuur te herkennen. De *New welfare* programma's beogen de levens van individuele burgers af te stemmen op een overwegend financieel-economisch publiek belang; *new public management* breidt het leger van publieke functionarissen uit tot ver over de grenzen van de overheidsbureaucratie; *new social governance* ziet politiek en bestuur niet langer als representant maar veeleer als *fabrikant* van sociale verbanden. Mijn argument is dat hierbij ziektebeelden ontstaan, zoals ik nu uitvoeriger zal toelichten.

## **Pathologie**

Onmatigheid kan worden gezien als compulsief verslavingsgedrag waarvan de pathologie naar de huidige inzichten valt te duiden als zowel een functionele stoornis alsook een moreel probleem. Met behulp van deze medische metafoor laat ook gulzig bestuur zich nader diagnosticeren. In wat nu volgt zal ik me toelichten op de functionele kant, maar onmiskenbaar zal daarbij een morele ondertoon doorklinken, en ik beloof alvast daarover in mijn conclusie nog iets explicieter te zijn. Ik zie drie functionele problemen.

### *Hubris*

Laat ik beginnen met enkele voorbeelden uit de wereld van de *New Welfare*. Activerend arbeidsmarktbeleid, bestrijding van obesitas en opsporing van pedagogisch falen hebben één ding gemeen: het zijn programma's gericht op vroegtijdige onderkenning van levenslooprisico's en in die zin typische voorbeelden van biopolitiek of beter nog *life politics*. Kenmerkend is het voorzorgsprincipe. Het lijkt een uitermate verstandig en onomstreden beginsel, maar dat is het niet, althans niet zondermeer. Politiek filosoof Herman Van Gunsteren merkt terecht op dat het om een inconsistent idee gaat. Meestal vereist voorzorg een batterij maatregelen die in het licht van datzelfde voorzorgsprincipe juist vermeden zou moeten worden. Uit vrees dat terreuraanslagen onze vrije samenleving zullen ondermijnen, grijpen we naar vrijheidsbeperkende maatregelen. Uit vrees dat kinderen uit zogenaamde risicogezinnen ontsporen, worden ze maar alvast uit huis geplaatst, zonder dat iemand weet welke schade dat zal veroorzaken. Voorzorg is, kortom, inherent paradoxaal, en de oorzaak daarvan is dat we noch van de onderliggende risicoanalyse noch van de uitkomst van een preventieprogramma zeker kunnen zijn. Wie zich met noeste avondstudie inspanningen

getroost om zijn toekomstige inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te vergroten, moet nog maar afwachten of hij de juiste keuze heeft gemaakt. Ondertussen loopt hij bovendien een nieuw risico, namelijk dat van baanverlies als gevolg van fysieke of mentale overbelasting.

Bij nader inzien moet worden vastgesteld dat New Welfare stoelt op een gemankeerd begrip van wat een *manufactured risk* is. Het mag zo zijn dat hedendaagse risico's door mensen worden gemaakt, dat wil niet zeggen dat zij deze risico's overzien en/of hiervoor aansprakelijk kunnen worden gesteld, zelfs niet als zij hiertoe worden toegerust en *empowered*, zoals dat in het New Welfare idioom heet. Omdat risico's taxeren en preventief handelen zelf ook onzeker en riskant zijn, zullen zich altijd weer situaties van overmacht en botte pech aandienen. Het bestuur dat desondanks volhardt op de weg van stringent preventiebeleid, zal merken dat ze uiteindelijk in staat en bereid moet zijn de levensgeschiedenissen van iedere burger minutieus in kaart te brengen. Niet de burger, maar de bestuurlijke lichamen dreigen zo slachtoffer te worden van zwaarlijvigheid. Van Gunsteren spreekt over de wording van een Preventiestaat. Zo'n staat is hoogmoedig en overambitieuus. Welbeschouwd heeft ze de maakbare mens voor ogen en in dat licht dreigt toenemende onverschilligheid ten aanzien van individuele burgerrechten. Ik raad u in dit verband de recent verschenen roman van de Duitse schrijfster Juli Zeh aan: *Corpus Delicti; Ein Prozess*. Een jonge vrouw is door de staat voor het gerecht gebracht. Haar delict: excessieve onafhankelijkheid. Ze blijkt stiekem te roken, de sportschool te mijden, en ook anderszins de regels van de levenspolitiek aan haar laars te lappen. Het speelt in 2057, maar u bent alvast gewaarschuwd.

### *Hybriditeit*

Een tweede verzameling van pathologische verschijnselen laat zich rangschikken onder de noemer van hybriditeit. Met het nieuw publiek management is het bestuurlijk speelveld er niet bepaald overzichtelijker op geworden. Neem het volgende voorval, denkbeeldig maar o zo vertrouwd. In de media wordt op verontwaardigde toon gewag gemaakt van een al dan niet vermeende misstand in de zorg. De betrokken instelling zegt er weinig aan te kunnen doen, want de betreffende taak is uitbesteed. De ingeleende organisatie wijt het falen aan de povere condities waaronder ze de aanbesteding heeft moeten aanvaarden en steekt de beschuldigende vinger op naar de overheid. Nerveuze politici en bestuurders komen voor de camera uitleggen dat hier toch echt een taak ligt voor de toezichthouder en die is nu eenmaal onafhankelijk.

Bovendien is ook het toezicht op de toezichthouder uitbesteed. Ten slotte loopt de zaak met een sisser af nadat de zoveelste systeemverandering is toegezegd.

Dit voorbeeld laat zien welk mechanisme ten grondslag ligt aan het ontsporen van de Prestatiestaat. Verantwoordelijkheden voor het reilen en zeilen in de publieke sector worden als een hete aardappel doorgegeven aan één van de vele partijen in het uitvoeringsveld. Het eind van dit liedje is steevast dat een maatregel wordt afgekondigd die het systeem nog een slag complexer en ondoorzichtiger maakt. Het gaat hier om een fatale logica van escalatie, om met Christopher Pollitt te spreken. Het resultaat is toenemende institutionele en organisatorische spaghetti, een alsmaar troebeler zicht, en dus een roep om nog meer toezicht. Dit mechanisme heeft alle kenmerken van een piramidespel. De problemen van nu worden verplaatst naar de toekomst, in de gedaante van nog meer gestapelde en ondoorgrondelijke managementconstructies.

Dit alles is des te schrijnender omdat het doel nu juist was de staat iets van haar glans, gezag en legitimiteit terug te geven. De werkelijke effecten van het NPM steken hier schril bij af. Jos de Beus spreekt treffend van ADHD bestuur: ongeduld en hijgerigheid, mede aangejaagd door gretige media, winnen het van de lange adem.

### *Hypochondrie*

Het derde en laatste ziektebeeld dat ik hier wil behandelen, is de sociale hypochondrie. De Rotterdamse socioloog Willem Schinkel typeert met deze term de verkrampde preoccupatie van de moderne samenleving met zichzelf. In dit licht laat *new social governance* zich nader duiden als de instrumentele vormgeving aan deze kramp.

Zoals eerder besproken, zijn politiek en bestuur in de ban geraakt van een angst voor verlies van wat we 'maatschappelijkheid' zouden kunnen noemen. De gulzige variant van dit denken is, sociologisch gezien, op z'n minst eigenaardig: het stelt geschrokken vast dat in bepaalde delen van de samenleving geen samenleving meer bestaat en dat het voor bepaalde groepen, zoals de 'nog niet-geïntegreerde nieuwkomers', mogelijk is om 'buiten de samenleving' te staan, waar dat dan ook moge zijn. Een voorbeeld. Het motto van de huidige regeringscoalitie vermeldt dat we gaan streven naar 'samenleven', want kennelijk zijn er maatschappelijke zones waar dat niet of onvoldoende gebeurt. Dit zijn dan de probleemwijken en als die

eenmaal zo heten, dan zien we natuurlijk ook vooral problemen: verloedering, onveiligheid, Marokkaanse rotjochies.

*New Social Governance* is de technologie die wordt ingezet om zulke wijken nieuw leven in te blazen. Ik zie vier strategieën: a) financiële verleiding, b) ketenvorming, c) bevordering van ‘actief burgerschap’ en d) harde interventie. Toen de voorzitter van de probleemwijk waar ik zelf woon de vraag kreeg voorgelegd of het hier wel echt om een probleemwijk ging, antwoordde ze veelzeggend: ‘maakt niet uit, als het maar schuift’. Zo werkt financiële verleiding. Vervolgens nemen de publieke autoriteiten het voortouw bij het smeden van samenwerkingsverbanden tussen woningcorporaties, politie, scholen, welzijnsinstellingen, buurtcomité, winkeliersverenigingen, en burgers. In het *new social governance* idioom heet dat ketenvorming. Een keten is dan misschien geen echt samenlevingverband, maar retorisch is het goed gevonden: waar de samenleving vloeibaar wordt, is er de suggestie van een robuuste reddingsboei. Behalve zachte dwang, die burgers tot actief burgerschap - dat is sociaal wenselijk gedrag- moet bewegen, kan daarbij ook een stevige aanpak nodig zijn. In Rotterdam vallen zogenaamde interventieteams bij de burger binnen, om allerlei ongerief preventief of repressief aan te pakken. Meer in het algemeen is een explosieve groei waarneembaar van allerlei politieachtige functionarissen in het publieke domein.

Het moge duidelijk zijn: het gaat de hypochonder niet om de afwezigheid van maatschappelijkheid *sec*, maar om een specifieke hygiënische vorm daarvan. Wat zich aftekent is een laboratoriumvisie op samenleven, een staat op zoek naar steriliteit in een wereld vol bacteriën en ander vuil. Aldus wordt duidelijk wat het fundamentele manco van deze Laboratoriumstaat is: het maakt stuk wat het wil herstellen. Het propageert vanuit een nationale eenheidsmoraal een daarbij passend soort maatschappelijkheid en blokkeert daarmee de mogelijkheid van levensechte experimenten met de nieuwe multiculturele leefcondities, alsmede de opbloei van loyaliteiten die beter passen bij een open en mondiaal georiënteerde samenleving..

In een notedop: hoogmoed, hybriditeit en hypochondrie vormen de expressies van een bestuurlijke fixatie op het verlies van maakbaarheid. Daarmee samen hangt een blinde vlek voor andere modaliteiten van laatmodern bestuur.

## **Slot; naar een perspectief op bestuurlijke bescheidenheid**

Het is tijd voor een conclusie en enige reflectie. Gulzig bestuur, zo heb ik betoogd, is bestuur dat de toewijding van burgers en organisaties aan de publieke zaak beoogt te versterken en daarbij de grenzen van rechtstaat en democratie uit het oog verliest. Het is bestuur dat steeds verder buiten haar institutionele bedding treedt en in die zin oeverloos wordt. Het is bestuur dat overal aanwezig is en dus, uiteindelijk, helemaal nergens meer. De grens tussen publiek en privaat vervaagt, bestuursverantwoordelijkheden verwateren en de overheid raakt haar exclusieve positie als maatschappelijk sturingscentrum kwijt.

Valt aan dit gebrek iets te doen? Kan gulzig bestuur alsnog tot goed bestuur worden omgebogen? Dit is een belangrijke vraag, maar wel een met de nodige valkuilen. Zo is er tamelijk recent een literatuur over goed bestuur in opkomst die zich specialiseert in het formuleren van normatieve verlanglijstjes die bol staan van de meest nobele criteria waaraan *good governance* zou moeten voldoen. Ik acht de realiteitswaarde en dus de bruikbaarheid daarvan gering. Maar evenmin denk ik dat we beter zicht krijgen op goed bestuur als we blijven voortborduren op de traditie van empirisch onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van bestuurspraktijken. Wat ik bepleit, is dat normatieve en empirische onderzoeksinspanningen opnieuw - en in de beste Weberiaanse traditie- bij elkaar worden gebracht. Dit betekent dat de vraag naar 'fit', ofwel de passendheid van bestuur hoog op de onderzoeksagenda moet worden geplaatst. Wat we nodig hebben is een gedegen antwoord op de vraag welke institutionele vormen van openbaar bestuur passen bij de nieuwe realiteit van het laatmoderne samenleven. Het is dit thema dat mij in mijn onderzoek inspireert.

Het verheugt me dat ik daartoe op de VU een vruchtbaar en stimulerend klimaat heb gevonden. Mijn bijdrage de komende jaren zal bestaan uit een omvangrijk onderzoeksprogramma naar de bestuurlijke dimensies van wat ik vandaag *New Welfare* heb genoemd, met daarbij een bijzondere toespitsing op het activerend arbeidsbeleid. De specifieke benadering die ik daarbij voorsta, komt tot uitdrukking in het consequent hanteren van een verklaringskader waarin de fricties en spanningen tussen vroegmoderne bestuursinstituties en laatmoderne problemen en beleidsambities centraal staan. In sectoraal en internationaal vergelijkende deelprojecten zal nauwgezet worden bestudeerd hoe uit deze spanningen bestuurlijke ziektebeelden ontstaan en wat dit leert over de mogelijkheden van genezing.

Mijn argument vandaag is dus niet dat er helemaal geen toekomst zou zijn voor het nieuwe zorgparadigma. Ik denk zelfs dat in de drie vernieuwingsbewegingen die ik heb besproken de kiem schuilt van het laatmoderne ideaaltype van openbaar bestuur. Maar dan moeten deze wel worden ontdaan van hun gulzige gedaanten. Dit betekent ondermeer, om met Bob Jessop te spreken, dat we de ‘laatmoderne waarschijnlijkheid van bestuurlijk falen’ eindelijk eens serieus zouden moeten nemen, om hieruit vervolgens lessen te trekken..

Waar het ons land betreft, ben ik daar overigens vooralsnog niet optimistisch over. Ik zie ten minste twee factoren die maken dat gulzig bestuur juist in de polder welig tiert. In de eerste plaats is de fixatie op maatschappelijke maakbaarheid in Nederland altijd al groot geweest. In die zin verbaast het niet dat het landsbestuur de afgelopen decennia steeds nadrukkelijker is opgevat als een louter instrumentele managementtaak. Daarmee samen hangt, in de tweede plaats, dat de politiek haar functie als ideologische richtingwijzer gaandeweg is kwijtgeraakt. Bijgevolg is het zicht op alternatieve handelingsperspectieven alsmaar troebeler geworden.

Ik permitteer me een enkele, wellicht wat opruiende slotopmerking over deze politieke kant van gulzig bestuur. In de kern drukt de jongste preoccupatie met maakbaarheid een angst uit voor het verlies van de relatief besloten, zelfsturende, soevereine natiestaat. Hoe we ons tot deze ontwikkeling wensen te verhouden, zou inzet moeten zijn van stevige politieke controverse. De afwezigheid daarvan stelt niet gerust. Te zeer wordt de overheid alleen nog aangesproken als was zij de HRM-directie van de BV Nederland, belast met het disciplineren van de burgerij tot bruikbaar *human capital*. Natuurlijk, we kunnen onszelf opsluiten in ons nationale hok en ons angstvallig toelagen op de kweek van fittere en productievere burgers. Ik wil niet zo ver gaan als dichter-muzikant Thom Yorke, die deze nieuwe generatie van toegeruste en pragmatische burgers aanduidt als ‘varkens op antibiotica’. Maar misschien mogen we dan toch spreken van ‘werktuigen’, werktuigen van markt en staat, en dus ‘geen mensen meer’. Het zijn de woorden van Abraham Kuyper zoals in 1869 uitgesproken in een furieuze rede, getiteld *Eenvormigheid; de vloek van het moderne leven*.

-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-/-

Nu ik aan het einde van mijn voordracht ben gekomen, wil ik graag gebruik maken van de gelegenheid enkele woorden van dank uit te spreken.

Ik dank het College van Bestuur van de Vrije Universiteit, alsmede de voormalige decaan van de sociale faculteit, professor Bert Klandermans, voor deze eervolle benoeming.

Ik dank collega Huberts voor het in mij gestelde vertrouwen. Waarde Huberts, beste Leo je belde me midden in de nacht om het goede nieuws te melden. Na bijna twee jaar ben ik gewend geraakt aan je werktijden, al vind ik het wel fijn dat je tegenwoordig de mail gebruikt. Ik prijs me zeer gelukkig met onze vruchtbare samenwerking.

Het Bestuur en de Wetenschappelijke Raad van de Stichting Instituut Gak wil ik danken voor het vertrouwen in mijn onderzoeksplannen, en met name ook voor de materiële uitdrukking daarvan. Ik beloof mijn uiterste best te doen *value for money* te leveren.

Inmiddels is een enthousiaste en zeer competente onderzoeksgroep aan de slag. Hans Bosselaar, Annemarije Hagen, Anna Schonewille, Debbie Rice, Hidde Rinze Koornstra, Duco Bannink en ook Judith Van der Veer: dank voor jullie bevologenheid en vooral ook het dagelijkse werkplezier. Ik ben er daarnaast trots op dat ik in het kader van ons onderzoek opnieuw mag samenwerken met mijn afstudeerbegeleider van weleer, de eminente professor Kees Schuyt.

Op de universiteiten leidt gulzig bestuur tot vrijwel permanente reorganisaties, waardoor niet altijd meer duidelijk is wie nu eigenlijk je voorganger was. Maar ik voel me vrij het vermaarde duo professor Fred Fleurke en professor Hans van den Heuvel als zodanig te beschouwen en hen te bedanken voor hun bloeiende erfenis. Dat jullie nog altijd zeer actief zijn, zal minister Donner goed doen. Maar ook ik profiteer ervan, alsmede de andere collega's, die ik eveneens graag dank zeg voor het warme welkom op de afdeling.

Heel veel plezier ontleen ik aan de betrokken, levendige en veelkleurige studentenpopulatie op de VU en het doet me deugd dat deze ook vandaag is vertegenwoordigd, al snap ik niet waar jullie de tijd vandaan halen.

Waarde Van der Veen, beste Romke, jij hebt me destijds naar Twente gehaald, waar ik een mooie en inspirerende tijd heb beleefd. Veel dank daarvoor. Je hebt me het nodige bijgebracht, waaronder de waarde van gedegen empirisch onderzoek, al zul je daarvan vandaag wellicht niet zoveel hebben gemerkt. De tijd zal leren dat de groep die jij in Twente opbouwde uniek en bijzonder talentvol was.

En zo kom ik vanzelf bij Bert de Vroom, die voor mijn wetenschappelijke vorming van grote betekenis is geweest. Beste Bert, als socioloog *pur sang* liet je zien dat ook wetenschap een sociaal bedrijf is. Onvergetelijk zijn dan ook de internationale congresreisjes die we geheel volgens dit inzicht hebben gemaakt. Ik wil je bedanken, als intellectuele sparringpartner en als vriend, en daarin graag ook Ans betrekken.

Ik bedank ook professor Paul't Hart. Beste Paul, ik beschouw je als een van de grootste keien op ons vakgebied en ik ben je oprecht dankbaar dat je me van meet af aan hebt aangemoedigd om de vragen van beleid en bestuur met sociologische verbeeldingskracht te lijf te gaan.

Ik dank de uitgevers van Boom/Lemma voor het feit dat zij een uitgebreide versie van mijn oratie tot een mooi boekje gaan omvormen, dat binnenkort tegen een aantrekkelijke prijs verkrijgbaar is.

Voor veel in mijn leven ben ik mijn vader buitengewoon dankbaar en het spijt me zeer dat hij niet meer in staat is deze gelegenheid bij te wonen. Dat er vandaag zoveel andere Trommels en ook Stolken en Van Strijpen aanwezig zijn, vergoedt veel. Verder wil ik Macy en Maryn noemen, twee prachtvoorbeelden van gulzig leven. Maar het laatste en innigste dankwoord is voor Madeleine en zal ik elders uitspreken.

Ik heb gezegd.