

Maatschappelijke bestuurskunde - *nieuwe synthese*

Cor van Beuningen, Collegetekst VU 18 november 2011

In dit college leg ik aan u voor de – voorlopige - uitkomst van mijn pogingen om een nieuwe bestuurskunde te ontwikkelen. Ik zal die nieuwe bestuurskunde maatschappelijke bestuurskunde noemen.

De eerste vraag is dan, hoe mijn maatschappelijke bestuurskunde zich verhoudt tot de *gewone* bestuurskunde, en ook tot hetgeen nu onder maatschappelijke bestuurskunde verstaan wordt.

De **bestuurskunde** onderzoekt de inrichting en werking van het openbaar bestuur, het bestuurlijk handelen (*governance*) en de kwaliteit – consistentie, coherentie, doelmatigheid en doeltreffendheid - van redeneringen / beleidstheorieën op het snijvlak van:

- politieke wenselijkheid (*wat wil het gezag?*)
- financieel-economische haalbaarheid
- juridische toelaatbaarheid
- wetenschappelijke deugdelijkheid
- ethische integriteit.

Doorgaans wordt **maatschappelijke bestuurskunde** hiervan onderscheiden door haar eigen materiele object, te weten de maatschappelijke organisatie, en bij aggregatie, het maatschappelijk middenveld of *civil society*.

Mijn maatschappelijke bestuurskunde houdt zich niet alleen bezig met maatschappelijke organisaties en het maatschappelijk middenveld, en ook niet alleen met het openbaar bestuur, maar met *alle* bestuurskundig handelen. Het is een *ander* soort bestuurskunde, een eigen benadering van bestuurskundige fenomenen – of het nu om organisaties of bedrijven of overheden/overheidsinstellingen gaat.

En door mijn bestuurskunde *maatschappelijke* bestuurskunde te noemen plaats ik haar tegenover de traditionele bestuurskunde, die ik dan ook bekritiseer als *onmaatschappelijke* bestuurskunde. Mijn pretentie is dat mijn maatschappelijke bestuurskunde een **bétere bestuurskunde** is, eentje die beter is voor mens, organisatie, samenleving en de wereld. Een bestuurskunde die het bestuurlijk handelen – *élk* bestuurlijk handelen – wil laten bijdragen aan:

- Bloeiende mensen, die zich ontplooiën, hun talenten ontwikkelen
- Duurzaam-succesvolle organisaties die meerwaarde toevoegen aan mens, natuur en samenleving en die zichzelf blijven verbeteren en versterken (*zelflerend* zijn)
- Een vitale samenleving, opgebouwd uit duurzaam-succesvolle organisaties en vrije en verantwoordelijke burgers en hun gemeenschappen en verbanden
- Een levensvatbare *global community*.

Deze maatschappelijke bestuurskunde heeft **humanisering als kern** en **subsidiariteit als methode**. Dat ga ik nu uitleggen.

Over humanisering

De mens is een relationeel wezen. Slechts in verbinding met anderen kunnen mensen zich creatief, sociaal en moreel ontplooiën; kunnen ze mens *worden*. Dit doorgaande proces van *humanisering* speelt zich af in de privésfeer en na de kinderperiode meer en meer ook in het publieke domein. De relaties die mensen daar aangaan zijn van functionele aard, maar die

functionele relaties kunnen een sterk humaniserend effect hebben. Ook al was de aanleiding of het motief doel- of taakgericht, toch kan de relatie gaandeweg een proces zijn waarin beide betrokkenen hun creatieve, sociale en morele talenten ontwikkelen.

Het gaat hierbij om *dispositions* als initiatief- en vindingrijkheid, toewijding, liefde voor het vak en beroepstrots (*mastery*), doorzettingsvermogen, hulpvaardigheid en inschikkelijkheid, empathie en generositeit, engagement en *commitment*, vertrouwen, trouw en loyaliteit aan de groep.

Voorbeeld. Vier studenten worden aangewezen om samen een onderzoeksproject uit te voeren. Gaandeweg het proces kán het zijn dat deze mensen er plezier – en steeds meer plezier - in krijgen om zaken nóg beter uit te zoeken, om nóg een slag dieper te graven; dat ze voldoening ervaren bij het elkaar helpen, uitdagen en ondersteunen; dat ze een positief wij-gevoel ontwikkelen en zichzelf en de ander aansporen tot een grootse collectieve prestatie; en zelfs, dat ze bestuurskunde een leuk vak gaan vinden, waarin ze graag willen excelleren.

Er is, leren we uit dit voorbeeld, een samenhang tussen de ontwikkeling van een *disposition* en de beleving of ervaring van een positieve **emotie** - voldoening, plezier. Simpel gezegd: je helpt iemand, dat geeft je een goed gevoel, dat goede gevoel wordt nog versterkt als je ziet dat die ander zich er ook goed door voelt, je doet het nog eens en herkent het goede gevoel; en gaandeweg ontwikkel je de *disposition* hulpvaardigheid (en overigens ook de *disposition* empathie, etc.).

De ontwikkeling van deze *dispositions* gebeurt deels als onbedoeld bijeffect van de functionele relaties. Voor veel van deze *dispositions* geldt, omgekeerd, dat ze niet anders dan langs deze weg, dus als onbedoeld bijeffect van functionele interactie, tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Zaken als vindingrijkheid, *commitment*, vertrouwen en loyaliteit – en a fortiori: plezier, voldoening – kunnen immers niet doelgericht geproduceerd of van bovenaf gedecreteerd worden.

Let wel: hier worden níet twee soorten relaties onderscheiden – i.c. functioneel en humaniserend – die vervolgens tegenover elkaar worden gezet (zoals wel gebeurt in het geval van de begrippenparen doelrationeel versus waarderationeel van Weber, of strategisch versus communicatief, of systeemwereld versus leefwereld, van Habermas). Nee; humanisering wordt hier geconcipieerd als – mogelijk en dan onbedoeld – bijeffect van functionele relaties.

Functionele relaties kunnen dus een belangrijk vehikel zijn voor humanisering.

Natuurlijk zijn er ook andere situaties en processen waarin mensen hun creatieve, sociale en morele vermogens ontwikkelen, zoals in opvoeding en onderwijs, in de privésfeer en in allerlei informele ontmoetingen, verbanden en gemeenschappen. Maar in het publieke domein is humanisering vooral het bijeffect van functionele relaties.

Onder welke voorwaarden vindt humanisering plaats?

Niet alle functionele relaties gaan gepaard met de ontwikkeling van de creatieve, sociale en morele vermogens van betrokkenen. Of dat wel dan niet het geval is, en de mate waarin, wordt vooral bepaald door de mate van **autonomie** (vrijheid in de zin van zelfsturing, *self-direction*) die betrokkenen ervaren bij het vormgeven en ontwikkelen van de relatie. Als de relatie tussen een verpleegkundige en een patiënt gestuurd wordt door protocollen, of die tussen werknemers door gespecificeerde *targets* en gedetailleerde instructies van bovenaf, dan zullen in die relatie veel van de genoemde *dispositions* moeilijker tot ontwikkeling komen.

Voorwaarde voor humanisering, en tegelijkertijd de eerste stap daarin, is dat betrokkenen (de ruimte krijgen om) elkaar als mensen (h)erkennen, voorbij dus de functionele reductie tot object, functie, instrument, attribuut, geval of exemplaar. Bovendien, dat ze de regie hebben, *a sense of ownership* ervaren.

Ownership is de ervaring (de positieve emotie) van vrijheid om verantwoordelijkheid te dragen.

De mate waarin een functionele relatie vehikel zal zijn voor de ontwikkeling van de creatieve, sociale en morele vermogens van betrokkenen is ook afhankelijk van de *sense of purpose*, de **zin** of de betekenis die ze daarbij ervaren. Zin of betekenis wordt ontleend aan het grotere doel waarvoor ze zich inzetten, het gevoel dat het **ergens om gáát**; ze werken samen aan iets betekenisvol, iets wat groter is dan zichzelf. Verwijzend naar het vers dat toegeschreven wordt aan De Saint Exupéry, *Wie een boot wil bouwen*: een timmerman kan een spijker in een plank slaan; hij kan bouwen aan de ultieme boot; of hij kan zijn verlangen koesteren naar de oneindige zee – en drie keer hetzelfde doen. Of, verwijzend naar de dijken: het oorspronkelijke motief voor de functionele interactie was misschien gelegen in een probleem dat elk van de betrokkenen individueel ervoer (*terugkerende overstromingen*) maar gaandeweg het samenwerkingsproces evolueerde de probleemoplossing naar een veel omvattender *purpose* (*veiligheid*). Mensen ontleen een *sense of purpose*, naast het gevoel dat iets zin- en betekenisvol verricht wordt, ook aan de overtuiging dat hun individuele en gezamenlijke inzet **ertoe doet**; mensen sporen zichzelf en elkaar aan omdat ze samen het verschil willen maken.

Dat hangt natuurlijk ook weer samen met de mate van autonomie die ze ervaren bij het inrichten van hun functionele relatie. Want hier komen de dingen samen:

- **de ervaring van vrijheid om samen verantwoordelijkheid te dragen voor de realisering van een betekenisvol doel/resultaat.**

En een doel/resultaat is betekenisvol door de verbinding met *purpose*, de meerwaarde die toegevoegd wordt aan mens, natuur en samenleving. In de woorden van De Saint Exupéry: *Être homme, c'est précisément être responsable. C'est sentir, en posant sa pierre, que l'on contribue à bâtir le monde.*

De **voldoening** die mensen ervaren als ze in vrijheid samen met anderen zin- en betekenisvolle dingen doen, dat plezier of geluksgevoel, vormt tegelijkertijd de prikkel om door te gaan, het beste in zichzelf – en elkaar – boven te blijven halen en zichzelf te overstijgen (*self-transcendence, elevation; flow; hive psychology*).

De grote uitdaging voor bestuurlijk handelen

Als aan deze voorwaarden voldaan is kan functionele interactie dus als (onbedoeld) bijeffect hebben dat betrokkenen groeien in hun creatieve, morele en sociale vermogens. Dat onbedoelde bijeffect van functionele interactie blijkt vervolgens weer instrumenteel te zijn voor de realisering van de doelen van de functionele relatie. Het verhoogt de doelmatigheid en doeltreffendheid, draagt bij aan een betere *performance*, voor een beter resultaat. En dat niet alleen op de korte termijn, maar ook op de langere termijn; want de *drive*, wil en capaciteit om te presteren worden duurzaam versterkt én de wil en capaciteit om te groeien in capaciteiten worden in de mensen en hun verbanden en organisaties verankerd. *Flourishing persons* zorgen voor duurzaam succesvolle organisaties. Die organisaties doen beter hun werk, behalen betere resultaten, voegen meer meerwaarde toe aan de samenleving én zijn zelflerend en zelfvernieuwend.

En bovendien, mensen met ontwikkelde creatieve, morele en sociale vermogens zijn ook méér mens. De verworven *dispositions* zullen hun gedrag sturen of tenminste beïnvloeden ook in

andere maatschappelijke situaties. *Flourishing persons* en vitale organisaties zorgen voor een vitale samenleving.

De kwaliteit en de resultaten van werk; de *performance*, *resilience* en het zelflerend vermogen een organisatie; de vitaliteit van een samenleving – ze worden allemaal in hoge mate bepaald door positieve emoties en *dispositions* die gegenereerd kunnen worden als onbedoeld bijeffect van functionele interactie.

Bestuurlijk handelen kan die emoties en *dispositions* niet decreteren of doelgericht produceren; bestuurlijk handelen kan wel effectief (ofschoon doorgaans onbedoeld) voorkómen dat die emoties en *dispositions* gegenereerd worden.

De grote uitdaging voor bestuurlijk handelen is dan gelegen in de vraag wat gedaan (en ook: wat nagelaten) moet worden om de groei te bevorderen van *iets* wat ze niet kan kopen, produceren of decreteren, maar wat alleen maar als onbedoeld bijeffect van het (samen-)werken zèlf gegenereerd kán worden, namelijk van – om het in bedrijfsmatige termen te verwoorden - **het HMS kapitaal van de organisatie** (of van de samenleving):

- **Human capital** van een organisatie: belichaamd in de creatieve *dispositions* van de leden, zoals initiatief- en vindingrijkheid, toewijding, liefde voor het vak en beroepstrots (*mastery*), integriteit en doorzettingsvermogen
- **Moreel kapitaal** van een organisatie: belichaamd in de morele *dispositions* of deugden van de leden, zoals: betrouwbaarheid en verantwoordelijkheidszin, hulpvaardigheid en inschikkelijkheid, empathie en generositeit, engagement en *commitment*, respect en vertrouwen, trouw en loyaliteit aan de groep.
- **Sociaal kapitaal** van een organisatie: het in de tijd geaccumuleerde creatieve en morele vermogen van de leden van de organisatie.

Het antwoord op deze vraag heet: *subsidiary governance*.

De methode van de humaniserende maatschappelijke bestuurskunde heet subsidiariteit.

Over subsidiariteit

Het idee is het eerst verwoord in de encycleiek *Quadragesimo Anno* uit 1931 (par. 79): “Evengoed als het een ernstige fout is om hetgeen individuen door hun eigen initiatief en nijverheid kunnen bereiken van hen af te nemen om het aan de gemeenschap te geven, zo is het ook een onrecht en tegelijkertijd een ernstig kwaad en aantasting van de juiste orde om aan een groter en hoger verband te geven wat de lagere en ondergeschikte organisatie kan doen.”

Humanisering staat voorop: de centrale waarde van *hetgeen individuen door hun eigen initiatief en nijverheid kunnen bereiken*. Het is dan ook een ernstige **bestuurlijke** fout, zelfs een ernstig kwaad, onrecht en aantasting van *de juiste orde*, om mensen de motieven te ontnemen om samen aan de slag te gaan en aldoend hun creatieve, sociale en morele talenten te ontwikkelen. Taken, regie en *ownership* - de vrijheid om verantwoordelijk te zijn – moeten zoveel mogelijk bij de mensen gelaten worden.

Het hogere verband moet de ontwikkeling van de lagere verbanden niet in de weg staan door hen taken te ontnemen die materie en motief vormen voor functionele interactie - en daarmee dus van het vehikel voor humaniseringsprocessen.

Opmerkelijk in het citaat is de aangebrachte verticale geleding, van hoog naar laag, welke geconcipeerd wordt als een **subsidiariteitsketen** – het tegenovergestelde van een hiërarchische *top down* structuur van onteigening, sturing en controle.

De *juiste orde* vereist dat bijvoorbeeld de overheid – als hoger verband – zoveel mogelijk taken overlaat aan de lagere verbanden, de verbanden van de mensen zelf; vereist dus niet alleen, dat ze hen geen taken afneemt, maar dat ze actief taken delegeert naar die lagere verbanden, en ook dat ze die lagere verbanden waar nodig ondersteunt (*subsidium* betekent hulp) zodat die lagere verbanden deze taken adequaat kunnen vervullen.

En op zijn beurt moet het lagere verband de creatieve, sociale en morele ontwikkeling van de mensen niet alleen niet in de weg staan, maar *hetgeen individuen door hun eigen initiatief en nijverheid kunnen bereiken* waarderen en bevorderen.

Dit inzicht wordt - bijna tachtig jaar na *Quadragesimo Anno* – door Francis Fukuyama als volgt verwoord:

The ability to cooperate is based on habit and practice; if the state gets into the business of organizing everything, people will become dependent on it and lose their spontaneous ability to work with one another.

Subsidiar besturen is allesbehalve *laissez faire, laissez passer*

Omdat subsidiariteit impliceert: *niet onteigenen, maar taken en regie laten aan de mensen*, zou de misvatting kunnen ontstaan dat subsidiar besturen heet beleidsarm is, en heel arbeidsextensief: *laissez faire, laissez passer*. Niets is minder waar.

Enkele woorden over subsidiar besturen, ter onderscheiding van de klassieke sturing.

De klassieke sturing stelt doelen en organiseert mensen en middelen om die doelen te realiseren. Doelmatigheid en doeltreffendheid van doelrealiseringsproces (het productieproces) staan voorop. Er is geen aandacht voor het humaniserend potentieel van het doelrealiseringsproces; integendeel, relaties worden doelbewust gestript van hun humaniserende effecten en gereduceerd tot hun functionele geraamte (*de arts verricht medische handelingen, de verpleegster voert protocollen uit*). De ontwikkeling van de creatieve, sociale en morele vermogens van betrokkenen stopt niet alleen, er vindt actief dehumanisering plaats, en verlies van HMS kapitaal. Klassieke sturing doet mensen verdorren, verbanden verschrompelen en ze ontnemt de samenleving haar vitaliteit. Klassieke sturing heeft dehumaniserende en *sociocidale* effecten.

Hoe dit werkt kunnen we zien in de klassieke ontwikkelingshulp. Die vormt een goede illustratie ook van het feit dat met een fout sturingsconcept mensen met een goede opleiding en met het hart op de goede plaats (ethische integriteit!) toch een grote misdaad kunnen plegen.

De subsidiaire bestuurder houdt zich niet bezig met het doelrealiseringsproces; niet met het stellen van doelen of het formuleren van resultaten, en evenmin met het inrichten en organiseren van het werk. Dat is allemaal de vrijheid/verantwoordelijkheid van de betrokkenen mensen (het lagere verband, de professionals op de werkvloer en *frontline*).

Doelen/resultaten zijn voor de subsidiaire bestuurder slechts interessant als operationalisering of concretisering van de *purpose* van de organisatie, de meerwaarde die toegevoegd wordt aan mens, natuur en samenleving (haar maatschappelijke *licence to operate*). Het gesprek van de bestuurder met de professionals gaat over *purpose*, en over de wijze waarop *purpose* geoperationaliseerd wordt naar concrete doelen voor de komende periode. Na afloop van die periode wordt intern en extern verantwoording afgelegd: zijn de doelen gerealiseerd, en is daarmee inderdaad de beoogde meerwaarde toegevoegd aan mens, natuur en samenleving?

En het **doelrealiseringsproces** is voor de subsidiaire bestuurder slechts interessant als vehikel voor de creatieve, morele en sociale ontwikkeling van de mensen/professionals in de organisatie. Het gesprek van de bestuurder met de professionals gaat hier over de vraag of de organisatie zó is ingericht, en het werk zó is georganiseerd, dat in en door het doelrealiseringsproces die creatieve, morele en sociale ontwikkeling – de groei van HMS kapitaal - maximaal wordt gefaciliteerd. Komt dit tot uitdrukking in toenemende *resilience*, vitaliteit en zelflerend vermogen van onze organisatie?

Een opmerking over ethische integriteit en moraliteit in de bestuurskunde

De klassieke bestuurskunde, zagen we in het begin, hanteert ethische integriteit als één van de aandachtspunten bij de beschouwing van bestuurlijk handelen. Daar gaat het om “wat de samenleving oorbaar en betamelijk, rechtvaardig en juist vindt” (*VU-FSW-Bestuurskunde*). Dat heeft weinig van doen met het moraliteitsbegrip wat aan de orde is in mijn maatschappelijke bestuurskunde. Hier gaat het immers om de effecten van het bestuurlijk handelen op mens, organisatie, samenleving en de wereld. Draagt dat bestuurlijk handelen bij aan de groei van de creatieve, morele en sociale ontwikkeling van mensen; aan de vitaliteit en zelflerende capaciteit van organisaties; aan de waarde-toevoeging van professionals en organisaties aan mens, natuur en samenleving; aan de vitaliteit van de samenleving en de levensvatbaarheid van de wereldgemeenschap? Dat zijn de vragen die hier aan de orde zijn.

1. Het is perfect voorstelbaar dat een bestuurder ethisch integer handelt en zich tegelijkertijd schuldig maakt aan massale dehumanisering en grootschalige sociocide.

2. Voor de theorievorming over (bindings-) moraliteit versus ethiek kan verwezen worden naar de Moral Foundations Theory. Bijvoorbeeld Jonathan Haidt: Morality is about binding groups together in ways that build cooperative moral communities, suppresses selfishness and directs people to make social life possible.

En de maatschappelijke organisatie / de civil society?

Mijn maatschappelijke bestuurskunde gaat dus niet alleen over de maatschappelijke organisatie / de *civil society*, maar over besturen waar en op welk niveau dan ook. Maar er is natuurlijk wel speciale aandacht voor de bijzondere aard van de maatschappelijke organisatie, die zich qua interne en externe handelingslogica onderscheidt van andere organisatietypes, zoals de commerciële onderneming en de overheidsinstelling; en parallel daaraan, voor de bijzondere aard van de *civil society* of maatschappelijk middenveld, naast de sectoren markt en staat.

In zekere zin is de maatschappelijke organisatie, althans naar haar aard en oorsprong, de vleesgeworden humanisering: mensen die vanuit zorg of verontwaardiging over een misstand op eigen initiatief, in vrijheid, samen aan de slag gaan en verantwoordelijkheid nemen voor de realisering van een betekenisvol doel/resultaat en zo meerwaarde toevoegen aan mens, natuur en samenleving. Emotie, *purpose*, *ownership*; de ontwikkeling van *dispositions* als initiatief- en vindingrijkheid, toewijding, liefde voor het vak, doorzettingsvermogen, hulpvaardigheid, empathie en generositeit, engagement en *commitment*; alle ingrediënten zijn in maatschappelijke organisaties in ruime mate aanwezig, zeker in de beginperiode van hun levenscyclus.

Feit is dat sommige van deze organisaties na verloop van tijd a.h.w. ten prooi vallen aan functionele reductie, en dan dénaturaliseren en zelfs perverteren. Maar dat is stof voor een ander college.

Discussie: de maatschappelijke organisatie als publieke dienstverlener

Vanuit het perspectief van de samenleving als geheel (of van de nationale overheid) concurreert de maatschappelijke organisatie met de commerciële onderneming en de overheidsinstelling waar het gaat om de uitvoering van publieke taken, d.w.z. taken die voorwerp zijn van overheidsbemoediging en –financiering. Het publieke onderwijs bijvoorbeeld kan verzorgd worden door overheidsorganisaties, door marktorganisaties of door maatschappelijke organisaties. Datzelfde geldt voor andere publieke taken als jeugd-, gehandicapten- of ouderenzorg, sociale huisvesting, plattelandsontwikkeling of wijkopbouw. Steeds kan ervoor gekozen worden om de taken door overheidsinstellingen te laten vervullen, of om ze uit te besteden aan commerciële partijen; en steeds is er ook een derde weg, namelijk die van de maatschappelijke organisatie. Welke overwegingen spelen een rol bij het maken van een keuze? Als gekozen zou worden voor de maatschappelijke organisatie, wat zijn dan de aandachtspunten voor het vervolg; welke sturing geef je dan, als centrale overheid?

Samenvatting - A Unified Field Theory

Beoogd wordt het ontwerpen van een *single framework* voor de maatschappelijke bestuurskunde, de volgende materiele componenten omvattend:

1. Een interventie-theorie; op interpersoonlijk professioneel niveau (bijvoorbeeld verpleegkundige-patiënt, of docent-leerling) en op geaggregeerd niveau (bijvoorbeeld Ontwikkelingssamenwerking)
2. Een besturingsfilosofie voor de / *elke* organisatie
3. Een duiding van de bijzondere aard van de maatschappelijke organisatie, in vergelijking tot andere organisatie-soorten; van het maatschappelijk middenveld of *civil society*, in onderscheiding van / relatie tot andere sectoren in de samenleving; alsmede een eigen besturingsfilosofie voor de maatschappelijke organisatie
4. Een besturingsfilosofie voor de samenleving; organiseren op nationaal (en Europees niveau); kiezen tussen soorten organisaties bij het inrichten van publieke dienstverlening; *multisector* arrangementen
5. De *global civil society*, *non-state non-market international relations*, humanisering voor een leefbare wereld en een levensvatbare internationale ordening
6. De samenhang tussen deze inzichten, onderwerpen en niveaus.

***Cor van Beuningen,
22 november 2011***