

Tilburg University

De volle plek van de macht

Frissen, Paul

Publication date:
2022

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Frissen, P. (2022). *De volle plek van de macht*. Tilburg University.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De volle plek van de macht

De versplinterde staat voorbij



Afscheidsrede, uitgesproken door
Prof. dr. Paul Frissen

Prof. dr. Paul Frissen (geboren in Puth, 1955) sluit met deze afscheidsrede zijn werk als hoogleraar in Tilburg af. Hij werd opgeleid als politicoloog, met nadruk op bestuurskunde, en studeerde cum laude af aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. In 1986 begon hij als universitair docent Bestuurskunde aan deze universiteit, waar hij in 1989 cum laude promoveerde op het onderwerp 'Bureaucratische cultuur en informatisering'. Voor dit proefschrift ontving hij de G.A. van Poeljeprijs 1989 van de Vereniging voor Bestuurskunde en de Samsom H.D. Tjeenk Willinkprijs 1985-1989. Voor een overzichtsartikel over organisatiecultuur ontving hij in 1987 een prijs van de Koninklijke Akademie voor Wetenschappen. In 1993 – 1994 was hij fellow van het Netherlands Institute for Advanced Studies in the Humanities and Social Sciences te Wassenaar.

Hij gaf in Tilburg leiding aan het Tilburgs-Rotterdamse onderzoeksprogramma 'Informatisering in het openbaar bestuur'. Hij doceerde in de Juridisch-Bestuurswetenschappelijke Studierichting, later de opleiding Bestuurskunde. Hij maakte deel uit van verschillende tijdschriftredacties. Hij trad op als promotor van vijfentwintig promovendi en begeleidt er nu nog negen. Sinds 2004 vervult hij de functie van decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag. Hij was en is een veelgevraagd spreker.

Daarnaast vervulde hij advies- en toezichtfuncties op uiteenlopende terreinen: zorg, cultuur, ICT, economie, onderwijs. Hij was lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving en van verschillende adviescommissies voor de overheid. Op dit moment is hij voorzitter van de Raad van Toezicht van Dichterbij, een instelling voor mensen met een verstandelijke beperking. Ook heeft hij een adviespraktijk.

Enkele van zijn boeken zijn: *De Staat van Verschil. Een Kritiek van de Gelijkheid* (Van Gennep, Amsterdam 2007, vierde druk 2010); *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek* (Van Gennep, Amsterdam 2009, tweede druk 2012); *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek* (Van Gennep, Amsterdam 2013, vierde druk 2017); *Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie* (Boom, Amsterdam 2016, derde druk 2018); *Staat en taboe. Politiek van de goede dood* (Boom, Amsterdam, 2018).

Binnenkort verschijnt *De integrale staat. Kritiek van de samenhang* (Boom, Amsterdam 2023).

De volle plek van de macht

De versplinterde staat voorbij

Prof. dr. Paul Frissen

Afscheidsrede,

uitgesproken door Paul Frissen, hoogleraar Bestuurskunde, op vrijdag 25 november 2022 ter gelegenheid van zijn afscheid aan Tilburg University.

© Paul Frissen, 2022

ISBN: 978-94-0367-438-4

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier.

www.tilburguniversity.edu/nl

De volle plek van de macht

De versplinterde staat voorbij



1 Een voorspelling
en een experiment

Mijnheer de Rector Magnificus,
Hooggeleerde, zeer geleerde en weledelgeleerde collega's,
Zeer gewaardeerde toehoorders,
Dierbare familie en vrienden,

Graag neem ik u mee naar het jaar 1998.

In dat jaar, 1998, verschijnt een essaybundel bij gelegenheid van het 200 jarig bestaan van het ministerie van Justitie. Dat deed toen in zijn naam nog niet aan Veiligheid – u hoort het goed. Mij was de eer ten deel gevallen een van de essays voor de jarige te schrijven.¹ Dat was ook toen al vragen om moeilijkheden, natuurlijk. Gelukkig was de behoefte aan geseling wijd verbreid in de Nederlandse staat. Dat is tot op de dag van vandaag nog steeds het geval. Ik heb daarover nooit geklaagd. Wie taalt er naar een 'safe space' als het genot van zo'n geseling wederzijds is?

Het essay heeft de vorm van een kroniek. Een kroniek van de eerste tien jaren van de nieuwe, toen nog aankomende, eenentwintigste eeuw. De eerste eeuw van een nieuw millennium. De ouderen onder ons zullen het zich herinneren: die millenniumwisseling dreigde catastrofale gevolgen te hebben voor computers en computernetwerken. 1 Januari 2000 zou immers in de bekende computer-aanduiding 01-01-00 zijn. Die datering kon dan net zo gemakkelijk doorgaan voor 1 januari 1900. Een op Nieuwjaar 2000 geboren baby zou administratief honderd jaar kunnen zijn. Het probleem heette de 'millennium bug'. Jan Timmer – voormalige baas van Philips - leidde het millenniumplatform dat het probleem moest oplossen. Hij heette nog geen CEO, maar gold wel als krachtige leider. Daar geloofde men toen ook al in.

Ik laat de kroniek beginnen in januari 2001. Ik voorspel dat er een parlementaire enquête is over de millenniumproblematiek. Die concludeert dat de meeste problemen daar zijn opgetreden waar de aanbevelingen van Timmers platform keurig zijn opgevolgd. Die aanbevelingen – zo moet u weten – leken enigszins op het advies van Dijsselbloem en zijn Onderzoeksraad voor Veiligheid naar aanleiding van het Corona-beleid: niet improviseren, maar centraliseren.

¹ Paul Frissen (1998). 'Kroniek van een decennium'. In: *Grenzen tussen goed en kwaad. 13 essays over preventie, misdaad en straf in de 21^{ste} eeuw* (pp. 21-33). Den Haag, Ministerie van Justitie.

Het ministerie van Justitie – gezagsgetrouw als het in mijn ogen was – had natuurlijk naar Timmers lessen geluisterd. Met dramatische gevolgen: in veel gevangenissen waren de beveiligingssystemen uitgevallen. Maar in de EBI in Vught waren ze juist in de alarmstand gegaan. Nogmaals: de kroniek verscheen in 1998. Er moet een jaar later, vóór de cruciale millenniumwisseling, goed naar deze toch vooral vrolijk bedoelde voorspelling zijn geluisterd. Wat bleek namelijk? Op het moment suprême van de millenniumwisseling was er bij de EBI een zwaar opgetuigde operatie van Defensie en Politie met pantservoertuigen en een helikopter. Er kwam geen uitbraak.

In de rest van Nederland was gelukkig maar matig naar Timmer geluisterd.

Een jaar later zit er inmiddels een tweede paarse kabinet. In het publieke debat valt herhaaldelijk een pleidooi te beluisteren om een ministerie van Communicatie op te richten. Sinds 1986 onderzoeken de Tilburgse bestuurskundigen het fenomeen ‘Informatisering in het openbaar bestuur’. We waren er vroeg bij, te vroeg denk ik wel eens. Onze vragen waren ‘snijdend’, om met Foucault te spreken, maar de technologie stond nog in de kinderschoenen. Een van onze projecten was een omvangrijke studie samen met Rotterdamse collega’s, ontwerpers en media-deskundigen, naar de betekenis van het internet.² Klein detail: wie toen *het* internet zei en niet gewoon internet, hoorde bij de kenners. De studie werd gefinancierd door het ministerie van VROM. Dat leek over onuitputtelijke middelen te beschikken, die aan ons werden gegund. Dat kon toen nog zonder aanbesteding, dames en heren.

Ik realiseer me nu dat wij in dat programma al aan experimentele bestuurskunde deden: we ontwierpen namelijk een virtueel ministerie van Communicatie, met een reëel organogram van de meest hilarische functies, bevoegdheden en afdelingen. De website van ons ministerie ging live – nu zouden we zeggen viraal. Tot onze verbazing, om niet te zeggen verbijstering, vonden we onszelf binnen een dag terug als een van de bestaande ministeries op de officiële lijst van Postbus 51. Natuurlijk werd ons ministerie een dag later weer van de officiële lijst verwijderd. Maar u kunt zich voorstellen dat het gevoel van impact kon wedijveren met elke citatiescore in tijdschriften.

² Paul Frissen, Jos de Mul (red.) (1999). *Internet en openbaar bestuur*. Amsterdam | Tilburg | Rotterdam | Den Haag | Utrecht, Ministerie van Communicatie.

2 Over afscheidsredes, het laatste gelijk en vergissingen

U zult zich waarschijnlijk afvragen of deze twee verhalen de opmaat zijn naar een afscheidsrede over succesvolle adviezen en correcte voorspellingen. Dat is immers een beproefd narratief in afscheidsredes. De hoogleraar die met pensioen moet, schetst nog eens, en met zwaar gemoed, het eigen gelijk na decennia van grensverleggend onderzoek. Hij – inderdaad meestal een hij, maar dat zal veranderen: mansplaining emancipeert ook – hij haalt tragisch zijn laatste gelijk. En wanneer de adviezen niet zijn opgevolgd of de voorspellingen in de wind geslagen volgt steevast een oproep nu eindelijk eens de waarheid onder ogen te zien.

Een dergelijk narratief hebben we tijdens de coronapandemie in veel toonaarden kunnen beluisteren. Alle media lieten bijna dagelijks aankondigingen horen, zien of lezen van weer een transitie die zowel onvermijdelijk als noodzakelijk was. Hoe vaak is de wereld niet gered door deze of gene hooggeleerde? Prima voer voor complottheorieën over de elite, natuurlijk. En zijn de transities realiteit geworden? We werken wat meer thuis en we zoenen wat minder. Na de pandemie spreken we nu vooral van crises en zijn we ook nog in oorlog. De omgekeerde vlag symboliseert vooral een ander soort transitie, met zeer onvoorspelbare en wellicht nogal onaangename uitkomsten.

Wetenschappers die voorspellingen doen over de wereld, verdienen wantrouwen. Zeker als ze die laten volgen door zelfverzekerde aanbevelingen aan diezelfde wereld. Kennis strekt tot bescheidenheid, zo zou ik mijn filosofische positie willen omschrijven. Al moet ik toegeven dat bescheidenheid een eigenschap is die mij niet zo vaak is toegedicht.

Daarom ook heb ik besloten deze afscheidsrede te wijden aan een aantal vergissingen in mijn wetenschappelijke werk. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ik daarvan al eerder kond heb gedaan: maar meestal verstoep in voetnoten in boeken, of in bijzinnen tijdens onderwijs en lezingen. Van beleidsaanbevelingen heb ik sowieso nooit gehouden.

Ik presenteer u dus een ‘syllabus errorum’, naar goed pauselijk gebruik.

De vergissingen betreffen de gevolgen van technologie, de rol van de nationale staat, de betekenis van politiek en de interpretatie van maakbaarheid.

3 Vergissingen over technologie

Ik begin met vergissingen over technologie en dan informatie- en communicatietechnologie in het bijzonder. Ik heb met volle en soms bezwerende overtuiging gesproken over de ingrijpende gevolgen van informatisering. Met die aan Franse auteurs ontleende term benoemden wij tot ergernis van onze Angelsaksische collega's de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke veranderingen die informatie- en communicatietechnologie met zich bracht. In mijn dissertatie concludeerde ik nog dat de technologie vooral intense bureaucrativering veroorzaakte.³ De staat zou versplinteren, sprak ik in mijn oratie vervolgens bloedserieus uit.⁴ Dat technologie en bureaucratie samenhangen lijkt mij nog steeds een correcte uitspraak. Het internet daarentegen had andere, revolutionaire gevolgen. Met ironisch enthousiasme prees ik het anarchisme dat eindelijk mogelijk was gemaakt. Nota bene dankzij het militaire apparaat dat een communicatienetwerk zonder centrum had bedacht. De wereld zou horizontaliseren en virtualiseren; netwerken werden de dominante organisatiepatronen; en de betekenis van het territorium zou eroderen. De term daarvoor – deterritorialisering – werd overgenomen in een WRR-rapport.⁵ Zonder bronvermelding overigens, maar dat schijnt in de wetenschap het hoogst bereikbare te zijn.

Maar het blij verkondigde anarchisme heeft al snel de gedaante van ongehoorde machtsconcentraties aangenomen. En netwerken zijn verhulde hiërarchieën. Dat artificiële intelligentie het op korte termijn zal winnen van de mens, is uiterst onwaarschijnlijk. Ook al bevat zelfs uw telefoon exponentieel gegroeide capaciteit en bizarre hoeveelheden functionaliteit, onze geest blijft superieur. Al was het maar omdat de mens genialiteit aan waanzin kan koppelen, regelmatig humeurig is, kinderen kan krijgen, smaak en wansmaak heeft, aan lettercombinaties als LHBTIQ de A en ook nog de + toegevoegd wil zien, en kan geloven dat deze spreker best een reptiel zou kunnen zijn. Dat zie ik computers nog lang niet doen. En wat over data wordt betoogd, is doorgaans tamelijk dun in wetenschapsfilosofische zin. Data zijn niet slim, en spreken, net als feiten, nooit

³ P.H.A. Frissen (1989). *Bureaucratische cultuur en informatisering. Een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie*. Den Haag, Sdu uitgevers.

⁴ P.H.A. Frissen (1991). *De versplinterde staat. Over informatisering, bureaucratie en technocratie voorbij de politiek*. Oratie. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.

⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). *Staat zonder land: een verkenning van de bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*. Den Haag, Sdu uitgevers.

voor zich. Mocht u ooit data tegenkomen die dat wel doen, ontvang ik daarvan graag bericht, liefst per handgeschreven brief.

In ons Tilburgse en later Tilburg-Rotterdamse onderzoeksprogramma hebben we vragen gesteld over de betekenis van digitalisering en dataficering. Vragen die nog steeds actueel en fundamenteel zijn. De neiging om de antwoorden met hoofdletters te schrijven en van uitroeptekens te voorzien hebben we meestal weten te onderdrukken. Gelukkig maar: nogal wat van die antwoorden blijken achteraf grote vergissingen. Dan is het troostrijk, dat de fundamentele vragen nog steeds relevant zijn, maar dat de antwoorden er niet altijd overtuigender op zijn geworden.

4 Vergissingen over de staat

Een van die grote vergissingen betreft de rol van de nationale staat. Ik noemde al het proces van deterritorialisering. Digitale technologie verbreekt de verbinding tussen de plek waar een activiteit wordt verricht en de plek waart het effect van die activiteit optreedt. Dat moet voor een institutie die aan een territorium is gebonden ingrijpende gevolgen hebben. Die gebondenheid aan een territorium geldt bij uitstek voor de nationale staat. Voorbeelden te over: flitskapitaal is volledig virtueel en flitst – inderdaad – over de wereld met niet altijd zegenrijke gevolgen in de fysieke wereld. U herinnert zich de financiële crisis ongetwijfeld. Welke bevoegdheid hebben justitiële autoriteiten van de nationale staat op het grenzenloos functionerende dark web? Wat te doen met racistische uitingen gehost op servers buiten Nederland?

Toen echter de financiële crisis moest worden opgelost, was krachtadig staatsoptreden in ieders ogen zeer gewenst. Het belastingmonopolie van de nationale staat was daarbij zeer behulpzaam. En als Nederland niet alleen een belastingparadijs, maar ook een serverparadijs is, kan de nationale staat zeker optreden.

De manier waarop China de technologie gebruikt om zijn totalitaire ambities te perfectioneren had al lang te denken moeten geven. De digitale staat maakt in China een even cynisch als nietsontziend eind aan alle dromen van horizontalisering en democratisering.

De rol van de nationale staat heeft ook los van technologische ontwikkelingen allerminst aan betekenis ingeboet. In Europees verband heeft de rol van nationale staten alleen maar aan gewicht gewonnen, ook als Europa eenheid vertoont. De aanpak van de pandemie toonde de betekenis van nationale verschillen in staatsoptreden én gemeenschappelijk belang. Met de oorlog in de Oekraïne is er opnieuw de fysieke geografie van de geopolitiek. Mét cyber-oorlogvoering natuurlijk. En Poetin heeft duidelijke opvattingen over de betekenis van zijn natiestaat. Dat zijn totalitaire dromen weliswaar, maar met de afschuwelijke realiteit van een nachtmerrie.

De vergissing over het verminderde belang van de nationale staat kan ook worden verklaard door mijn stevige besmetting met het postmoderne virus. Na Machiavelli en Nietzsche was de ontdekking van de postmoderne filosofie een van de meer ingrijpende intellectuele ervaringen. Dat culmineerde eerst in

een nog traditioneel vormgegeven boek over De virtuele staat. Dat werd door de nestor van de Nederlandse bestuurskunde in een uitvoerige recensie afgefakkeld als een gevaarlijk boek dat niet moest worden gelezen.⁶ Na die plaatsing op de index heb ik de staat maar leeg gemaakt. In De lege staat was niet alleen de inhoud, maar ook de vorm postmodern.⁷ Het einde van de grote verhalen; de relativisering van de waarheid; een radicaal perspectivisme; de fragmentatie van de wereld: het zat er allemaal in. De conclusie was even evident als onjuist: de staat, zeker de Nederlandse, was leeg geworden. En, ik beken het ruiterlijk: dat juichte ik toe. Terecht kan de vraag worden gesteld, wat hier nu precies de vergissing is: de leegte die ik de staat toedichtte of mijn toejuichen daarvan.

Daarom is het goed iets meer over die leegte van de staat te zeggen. Daarover vallen met gemak heel volle boeken te schrijven. Al vele decennia horen we dat de staat wil terugtreden. Talloze woorden zijn daarvoor in Nederland gebruikt: privatisering, marktwerking, deregulering, liberalisering, verzelfstandiging, eigen verantwoordelijkheid, vermaatschappelijking, decentralisaties, netwerksturing, zelfredzaamheid, participatiesamenleving, akkoorden. Ons vak heeft daar stevig aan bijgedragen in ambtelijke praktijken en in een omvangrijke adviesindustrie. Ook al hebben Nederlandse bestuurskundigen zich felle critici van het New Public Management getoond, kennelijk hebben onze studenten deze Angelsaksische verleiding slecht kunnen weerstaan.⁸ Wellicht is dat een onbedoeld gevolg van internationalisering en literatuurlijsten bestaande uit artikelen in journals.

Hier kan ik overigens een klein gelijk halen. De terugtrekkende staat – zo heb ik een en andermaal betoogd – is alleen maar groter geworden. Interessant is ook dat deze ontwikkeling een evident voorbeeld is van politiek van de zeer lange termijn. En als dit al een neoliberale samenzwering mag worden genoemd, dan heeft deze de staat niet uitgehold, maar juist voller gemaakt. Het gaat hier om een technocratische aanwending van marktmechanismen om politieke doelen te verwerkelijken. Daarom ook heeft marktwerking in bijvoorbeeld de zorg vooral

⁶ P.H.A. Frissen (1996). *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven, Academic Service. Andries Hoogerwerf (1996). 'Recensie De virtuele staat'. *Beleidswetenschap*, 10(1996)2, pp. 181-185

⁷ P.H.A. Frissen (1999). *De lege staat*. Amsterdam, Nieuwezijds.

⁸ Arthur Ringeling (2017). *Public Administration as a Study of the Public Sphere. A Normative View*. Den Haag, Eleven International Publishers.

geleid tot omvangrijke bureaucrativering. De markt moest vooral disciplineren en uniformeren. Dat leidde tot extreem om niet te zeggen extremistisch efficiëntiedenken. De juiste zorg op de juiste plek. Denk aan de succesvolle spreiding van IC's in een superieur geacht gezondheidssysteem. De Duitsers konden daaraan nog een puntje zuigen. Bij onze burens heeft elke burgemeester zijn eigen ziekenhuis, zeiden wij altijd smalend. Tot wij hun overcapaciteit in de pandemie gretig, maar zonder veel zelfreflectie, konden benutten.

5 Vergissingen over politiek

De vergissingen over de rol van de staat hangen nauw samen met vergissingen over de betekenis van politiek. Het postmoderne einde van het grote verhaal heeft de gevestigde politiek zeker beroerd. Maar dat heeft het populisme niet belet die grote verhalen te blijven vertellen. Met navrant succes. Juist op de radicale vleugels van het politieke spectrum wordt veel beter begrepen dat het politieke een symbolische orde is. Politiek is dan ook helemaal niet verdwenen. Ook daarin heb ik me vergist. Theoretisch kan het politieke ook moeilijk verdwijnen. In het politieke geeft een samenleving vorm aan de omgang met strijd en conflict: in instituties en in betekenis. In een democratische rechtstaat betekent de vrijheid van de burger het recht om het oneens te zijn over wat te doen met die vrijheid. In een democratische rechtstaat beschermt het recht de burger in zijn verschillend zijn tegen andere burgers en tegen de staat. Daarom is de uitspraak van Claude Lefort dat de plek van de macht leeg moet blijven juist een bevestiging van het belang van het politieke.⁹ De concrete, dagelijkse politiek mag de macht alleen tijdelijk uitoefenen. De meerderheid mag de vrijheid van de minderheid niet onherstelbaar aantasten.

Politiek hebben we de afgelopen decennia twee belangrijke bewegingen gezien, die niet los van elkaar zijn te zien. Aan de ene kant is dat de onstuimige groei van het populisme dat in wisselende gedaante en formatie de bestaande politieke orde uitdaagt. Aan de andere kant is dat de technocratisering van diezelfde politieke orde in haar verwoede pogingen deze populistische uitdaging te pareren. Ongewild – althans dat valt te hopen – is daardoor op allerlei terreinen de populistische agenda in beleidsprogramma's vertaald. Het grote verhaal van het populisme is het verhaal van het verraad van de elites, van het éne volk tegenover de dreiging van het andere en de ander, van het verlies van soevereiniteit. Dat wordt door de gevestigde politieke orde natuurlijk bestreden. De reactie is dubbel: ruiterlijk worden problemen erkend, terwijl tegelijk het verwijt luidt dat de populist geen oplossing biedt. De toon is hooghartig net als die van Hilary Clintons uitspraak over 'deplorables'. Dat is tijdens de pandemie nog versterkt, zeker toen het verzet zich toonde in onnavolgbare coalities van yoga-moeder tot voetbalhooligan tot corporale Baudet-aanhanger. En nu lijken zich coalities te scharen onder omgekeerde vlaggen. De molotovcocktail van de kraker is vervangen door de gehackte John Deere tractor van enkele tonnen

⁹ Claude Lefort (2016). *Wat is politiek?* Amsterdam, Boom.

euro's. De krakers schreeuwden 'jullie rechtsorde is de onze niet', terwijl de tanks in Amsterdam en Nijmegen werden ingezet. De boeren staan bij het RIVM en schreeuwen 'jullie modellen zijn de onze niet'. Als dat geen postmoderne ironie is? De rechtsorde reageert nu met aanhoudingen en bekeuringen achteraf. Vooruitgang?

Tegenover de symbolische kracht van het populistische verhaal dat steeds onverhulder ook extreemrechtse passages bevat, kent de bestaande politieke orde maar één verweer: dat van de technocratie. Beleid en regelgeving in steeds weer nieuwe gedaanten: programma's, akkoorden, deals, transities. Dat alles opgavegericht, werkend als één overheid, bouwend aan stelsels en systemen, nudgend, datagedreven. En, niet te vergeten en bovenal: integraal, de meest hardnekkige en onverminderd positieve beleidsterm van de afgelopen decennia. De staat is niet leeg, niet hol, niet teruggetreden, maar intervenueert diep achter de voordeur, onder het bed en tussen de oren. Uiteraard zijn al die technocratische oplossingen door en door politiek. Het zijn in de taal van beleid en sturing verhulde opvattingen over het goede leven: over redelijkheid en verlichting, over waarheid en rationaliteit, over het liberale en het seculiere en vooral over het superieure karakter van deze opvattingen. Niks nieuws onder de zon natuurlijk – maar of de befaamde repressieve tolerantie van de politieke en statelijke instituties nog steeds een adequaat antwoord biedt, is zeer de vraag. Te vrezen valt dat het antwoord van de bestaande politieke en bureaucratische orde er vooral een is van geïntensiveerde, om niet te zeggen geradicaliseerde maakbaarheid.

6 Vergissingen over maakbaarheid

Dat brengt me bij een vierde domein van vergissingen: de maakbaarheid en mijn stug volgehouden kritiek daarop. Het gaat dan om de overtuiging dat de samenleving kan worden gemaakt naar rationeel ontwerp. En het gaat vooral om alle pogingen die overtuiging ook met de inzet van velerlei instrumenten te realiseren.

De gemakkelijkst toe te geven vergissing is zichtbaar voor iedereen die Nederland vanuit de lucht binnenkomt. Aangeharkter kan een land zich niet tonen. Elke vierkante meter is geordend. De overzichtelijke laagte kent de geometrische esthetica van de vierhoek en de rechte lijn. Mondriaan is niet voor niets een van Nederlands groten in de kunst. Wie dan ook nog beseft dat een groot deel van dit lage land zich onder de zeespiegel bevindt, kan slechts diep buigen voor dit bewijs van maakbaarheid. Dat geldt temeer voor wie geboren en getogen is in een glooiend heuvelland, dat grote schoonheid kent, maar niet die van de rechte en gemaakte lijn. Niet voor niets heeft het zuiden meer met mysterie dan met transparantie.

Maar er zijn meer vergissingen te melden in het domein van de maakbaarheid en de maakbaarheidskritiek. Dat ik daar meer woorden voor nodig heb, maakt duidelijk dat het toegeven van deze vergissingen mij wel het zwaarst valt. Wie immers denkt al vele decennia krachtige en overtuigende argumenten tegen maakbaarheid te hebben geformuleerd kan slechts *dit* tandenknarsend waarnemen: het verlangen naar maakbaarheid lijkt groter dan ooit.

In mijn jonge jaren – een eeuwigheid geleden – leek dit verlangen naar maakbaarheid vooral een links verschijnsel. Joop den Uijl behoorde weliswaar tot het zondige ras der reformisten en hij benadrukte dat de democratische politiek smalle marges kende. Maar de even eloquente als vileine relativering van de maakbaarheid door Dries van Agt bracht bij Den Uijl steevast sociaal-democratische woede teweeg. In zijn geval woede met een fiks gereformeerd randje. Ondanks mijn toenmalige lidmaatschap van de PvdA koesterde ik veel sympathie voor Van Agt. Laat ik u verzekeren dat in die jaren sympathie voor Van Agt een PvdA-lid dicht bij een royement bracht.

Hieruit valt een eerste dimensie van maakbaarheidskritiek af te leiden. Ik noem dat de ironische variant. Pogingen de samenleving te maken, geïnspireerd door idealen en met behulp van een ontwerp, een blauwdruk, stuiten op de

duizelingwekkende complexiteit en reflexiviteit van diezelfde samenleving. Vergeefse moeite dus. En omdat de kritiek ironisch is, kan met mildheid over al die plannen, maatregelen en beleid worden geoordeeld. Dries van Agt vond het wel best: hij ging wielrennen in Brabant, was te gast in de Tour de France en wist van de geduldigheid van papier. Maar vooral: dat de biecht altijd ná de zonde komt. Anders gezegd, zolang het geduldige papier veel ruimte laat voor interpretatie en het verbod niet moraliserend wordt gehandhaafd of te zeer de vorm van een gebod krijgt, is de maatschappelijke schade van maakbaarheid beperkt. U mag deze duiding gerust opvatten als uiting van een cultuurkatholieke bestuurskunde. Dat past zeer wel bij deze universiteit – de enige katholieke nog, in Nederland.

Mocht echter het eerder genoemde gereformeerde randje ook bij u opspelen, dan zult u deze duiding, naar ik aanneem, ten stelligste verwerpen.

Laat ik daarom genereus zijn en enkele argumenten noemen die tegen deze ironische omgang met maakbaarheid pleiten. Het zijn stuk voor stuk argumenten die terug te voeren zijn op wat de kern is van de vergissing in veel maakbaarheidskritiek – ook de mijne. Die kern heeft alles te maken met de maatschappelijke schade van succesvolle maakbaarheid. Natuurlijk blijft het ironisch om het succes van maakbaarheid te vereenzelvigen met de aangerichte schade. Zoals in operatie geslaagd, patiënt overleden. Ironie in filosofische zin wil echter niet lichtzinnig of bagatelliserend zijn, maar juist reflexief. Het succes van maakbaarheid is dan een en al tragiek van goede bedoelingen.

Het eerste argument is dat nogal wat interventies in de wereld wel degelijk effectief zijn. Althans, ze leveren resultaat op. Soms is dat resultaat ook nog beoogd. Daarvan zijn voor de hand liggende voorbeelden te geven. De afgelopen decennia is er bezuinigd. Nogal ingrijpend, op allerlei terreinen. Tientallen miljarden. Dat kan dus. Ook het omgekeerde is gebeurd. Er is uitgegeven. Nog meer tientallen miljarden. Dat kan dus ook. Hetzelfde geldt voor het inperken of uitbreiden van financiële aanspraken. Van pensioenrechten tot bijstand, van toeslagen tot werkloosheidsuitkeringen. Dat kan net zo goed. Het zijn vormen van ruwe en niet al te precieze maakbaarheid die stevige effecten sorteren. Hoe die effecten te waarderen zijn, is uiteraard en gelukkig onderwerp van politieke strijd. Maar dat er schade is valt moeilijk te ontkennen.

Een tweede argument is dat het verlangen naar maakbaarheid de afgelopen decennia een omvangrijke toename van statelijke interventies heeft opgeleverd. Niet gehinderd door wisselingen in kabinetssamenstelling is de hoeveelheid regelgeving en beleid constant en fors toegenomen. Elke deregulering werd gevolgd door regels om de ongewenste gevolgen ervan te compenseren. Dat heeft – en dat is een ijzeren wetmatigheid – omvangrijke bureaucrativering gebracht. Om beleid en regels uit te voeren, om toezicht te houden op die uitvoering en om verantwoording af te leggen. De ene helft van het jaar maken we plannen voor het komende jaar; de andere helft van het jaar leggen we uit wat in het afgelopen jaar niet is gelukt. Uiteraard ligt dat meestal aan onvoorziene omstandigheden. Maakbaarheid in een complexe samenleving leidt als vanzelf tot veel en complexe regels. Uitvoering, toezicht en verantwoording stapelen en stapelen; bureaucratie en controletorens alom. Is dat schadelijk? Een retorische vraag, lijkt me.

Een derde argument is dat het streven naar maakbaarheid onlosmakelijk verbonden is met de moderniteit. Belangrijk kenmerk van de moderniteit is dat de filosofische dood van God met zich bracht dat de hemel voortaan op aarde moest worden gerealiseerd. Het noodlot, de tragiek, zouden moeten worden voorkomen, liefst uitgebannen. Pech, leed en risico moeten weg. Belangrijkste bezwaar tegen het niet aanvaarden van tragiek – zo heb ik betoogd – is dat dit de politiek in de ban van een gevaarlijke, de vrijheid bedreigende, vorm van maakbaarheid brengt.¹⁰

Nu loopt volgens sommigen het tijdvak van de moderniteit op zijn einde; de legitimiteit van moderne instituties lijkt te eroderen. Maar aan het modernisme met zijn wetenschappelijke rationaliteit kunnen ook wij, postmoderne mensen, maar moeilijk ontsnappen. De mogelijkheden om de samenleving in termen van James Scott leesbaar te maken zijn exponentieel toegenomen.¹¹ Kennis en kunde, wetenschap en technologie dienen steeds succesvoller beheersingsambities. Dat betekent ook dat nogal wat gevolgen van deze moderne maakbaarheid ten onrechte als ontsporingen worden geduid. Wat de toeslagenaffaire is gaan heten, is dan geen aberratie, maar een vorm van radicale modernisering. Wie fraudebestrijding eist, krijgt de in algoritmes verpakte statistiek van de

¹⁰ Paul Frissen (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam, Van Genneep.

¹¹ James C. Scott (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven | London, Yale University Press

risicomodellen. Dan tonen domme data kenmerken van gedrag dat niet normaal is. En over de normaliteit is de strengheid van onze oordeelsvorming fors toegenomen. Deze maakbaarheid als onafwendbaar gevolg van de modernisering heeft het gezicht van de staat veel grimmiger gemaakt. Zeker voor nogal wat burgers die van de staat afhankelijk zijn.

Nu denken we dat maatwerk en menselijke maat dat zullen oplossen. Dat valt zeer te betwijfelen. Maatwerk is immers willekeur en dat past een staat niet die zonder aanzien des persoons moet handelen.¹² Ik geef toe: soms is de staat heel succesvol in maatwerk. Ik noem de fiscale regelingen voor internationale ondernemingen – maar daar willen we juist van af. Verwachten dat de parlementaire enquête over fraudebestrijding tot minder regels, minder toezicht en veel meer ruimte voor uitvoering zal leiden, is pas echt een blijk van superieure ironie. En over de menselijke maat kunnen tamelijk zwarte beelden worden gekoesterd – ook door ambtenaren.

Dat maakbaarheid bestaat heb ik zo natuurlijk erkend, misschien tandenknarsend, maar toch ruitelijk, hoop ik. Maar u vermoedt misschien een addertje onder het gras.

¹² Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendriks, Paul Frissen, Marije Huiting (2021). *Tussen staat en menselijke maat. Handhaving in de sociale zekerheid*. Den Haag, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

7 Geen vergissing?

Inderdaad, er is een laatste punt. Een argument tegen maakbaarheid dat misschien geen vergissing is.

Over enkele maanden verschijnt mijn nieuwe boek dat precies over deze kwestie gaat.¹³ U kunt deze afsluiting dus gerust als een cliffhanger beschouwen. Ik neem tenslotte maar voor 0,1 FTE afscheid. U hoort het goed: 0,1.

De kwestie is deze. Het streven naar maakbaarheid kent altijd een richting, een beoogd doel, een gewenste uitkomst. Dat kan alleen als maakbaarheid door een centraal gezichtspunt wordt gestuurd. Dat gezichtspunt, zo zou ik willen betogen, is altijd de een of andere vorm van samenhang. Het verlangen naar maakbaarheid is te zien als een verlangen naar samenhang. Dat verlangen is even begrijpelijk als gevaarlijk. In mijn nieuwe boek laat ik dat zien aan de hand van een aantal begrippen die in het vocabulaire van de staat prominent aanwezig zijn. U zult de begrippen ongetwijfeld kennen. Het zijn zowel oudere als nieuwe woorden van de staat.

Het oudste begrip is integraliteit. Al decennia is er integraal beleid, zijn er integrale aanpakken, en integrale plannen, programma's en recent nog akkoorden. De term is onveranderd positief, zalvend zelfs. Er gaat een grote vanzelfsprekendheid van uit. Wie kan er nu tegen integraliteit zijn? Maar de samenhang van het integrale betekent altijd de dominantie van één gezichtspunt, op grond waarvan de wereld wordt geordend. Wie over integrale veiligheid spreekt, ziet de wereld als een door onveiligheid geteisterd oord. Integrale veiligheid maakt van alles een vraagstuk van veiligheid of onveiligheid. Daarop gestoeld beleid kan maar niet begrijpen dat onveiligheid ook grote aantrekkingskracht heeft en door menig niet-criminele burger bewust wordt opgezocht.

Integraal beleid krijgt vaak vorm in systemen en stelsels. Dat is een woordenpaar dat ook al vele jaren figureert: systeem en stelsel. Een systeem is altijd omvattend, kent een logische ordening en is ingericht volgens één soort rationaliteit. Voor meervoudigheid is in een systeem geen plaats. En de logica van het systeem is dwingend, koloniserend zou Habermas zeggen.¹⁴ Er valt nauwelijks aan te

¹³ Paul Frissen (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang*. Amsterdam, Boom.

¹⁴ Jürgen Habermas (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp

ontsnappen. En tegen zijn redelijkheid valt ook nauwelijks iets in te brengen. Een bijzondere vorm van een systeem is het stelsel, dat een beleidsterrein ordent. Dat stelsel moet natuurlijk gesloten zijn: een sluitende aanpak, gepaste zorg, doorlopende leerlijnen, passend onderwijs. Het stelsel moet processen in één arrangement ordenen. Alles en iedereen op zijn plek. Uitbijters zijn niet gewenst.

En wat omvattend is en sluitend, definieert per definitie ook het normale. Sterker nog: het afwijkende moet worden voorkomen, uitgesloten, buitengesloten, of zelfs verwijderd. Eerder al merkte ik op dat onze oordelen over wat normaal is sterk zijn toegenomen. Dat geldt ook voor beleid en regulering. Het beeld van een gewenste ‘normaal-burger’ wordt steeds nauwkeuriger, steeds preciezer geschetst. De keerzijde daarvan is daarom ook zo duidelijk: de intolerantie voor het niet-normale is fors toegenomen. De ergernis van de burger is richtsnoer voor beleid. Onze premier vindt ons landje weliswaar gaaf, maar wel op voorwaarde dat iedereen normaal doet. Zo niet: ‘opdonderen’ maar.

Niet voor niets regeert de normaalverdeling menig beleidsmodel. Daarmee is nog een belangrijk woord aangeduid. Het model. Dat is in Nederland een geliefd fenomeen. Het is het kleed van de wetenschap waarin de politieke macht zich hult en legitimeert. Ook het model probeert te wereld te vangen in een samenhangend beeld. Dat beeld is uiteraard een per definitie armoedige weergave van diezelfde wereld. Toch valt voor velen het model van de wereld samen met die wereld. Het model is dan gelijk aan de wereld en richt sturing en regulering. De burger denkt lawaai te horen en spreekt van kleren-herrie; de variabelen van het model sluiten dat echter uit. Modellen worden een stikstofplaatje en de opstand is daar.

En tenslotte is er nog een begrippenpaar dat aan een stevige opmars bezig is: diversiteit en inclusie. Dat deze begrippen steeds in één adem worden genoemd, maakt duidelijk dat het ook hier om samenhang gaat. Het verschil moet immers worden ingesloten. Iedereen en alles hoort er kennelijk bij. Maar waarbij dan? Inclusie suggereert de samenhang van een geheel, maar op enig moment zijn de letters van het alfabet wel op. Sterker nog: wat in de welbekende letterreeks wordt benoemd is juist een verzameling van ongelijksoortigheden. Als diversiteit ook radicaal verschil kan betekenen, dat niet tot een noemer is te herleiden, kan er van inclusie toch moeilijk sprake zijn. Diversiteit is dan met inclusie in

strijd. Dan weigert de aanvoerder van Feyenoord de regenboogband en is grote verontwaardiging zijn deel.

Ik kom bij mijn punt: als het politieke verlangen naar maakbaarheid samenhang in de wereld wil brengen via de staat wordt dat verlangen gevaarlijk. Dan wordt de plek van de macht gevuld. Dan bepaalt de politieke meerderheid wat de samenhang is of moet zijn en daarmee dus ook welk verschil er wél en vooral ook welk verschil er niet mag zijn. Een dergelijke samenhang is politiek-filosofisch strijdig met de gebrokenheid van de wereld. De wereld is immers onvoltooid, is onbepaald, is onvolmaakt, en moet dat vooral ook blijven. Gebrokenheid willen oplossen is een utopisch verlangen. Dat wil de cirkel sluiten. Ter geruststelling: om de gebrokenheid ván de wereld en de gebrokenheid ín de wereld te erkennen hoeven we niet het christelijke idee van de erfzonde te aanvaarden – hoewel dat wel schijnt te helpen. Wat volstaat is het besef dat de mens lang niet altijd deugt of wil deugen; dat de mens zondig is in zijn en haar verlangens, op zijn minst in het oog van een ander; dat de mens verschilt in belang, oordeel en talent; dat de mens het kwaad verwerpt én er door wordt aangetrokken. De mens is onbegrijpelijk, ook voor zichzelf. De verbeelding van de hel in het werk van de kunstenaar is niet voor niets esthetisch zo aantrekkelijk.

Maakbaarheid wil de wereld heel maken, streeft naar voltooiing en vervolmaking. Maar als de gebrokenheid van de wereld de prijs is van onze vrijheid, dreigen we voor het heel maken van de wereld met diezelfde vrijheid te betalen. De volle plek van de macht kent een te hoge prijs.

Als ik me tenminste niet vergis.

Mocht ik op enig moment nog een afscheidsrede houden, of moeten houden, kan ik daar nog eens op terug kijken. Voor nu is het aantal toegegeven vergissingen wel mooi geweest. Daarom hoop ik ook van harte dat – ook nu – tegenspraak mijn deel zal zijn.

8 Woorden van dank

Op deze plek spreek ik graag nog enkele woorden van dank uit.

Een wetenschappelijke loopbaan begint tijdens de opleiding. Ik dank daarom Arthur Ringeling en Roel in 't Veld die mij in de bestuurskunde haalden en wijlen Ig Snellen en wijlen Anton Zijderveld bij wie ik mocht promoveren.

Ik dank deze universiteit en haar bestuurders voor het vertrouwen dat ze in mij hebben gesteld. De geboden vrijheden heb ik gretig, soms wellicht te gretig, benut. Ik dank de juridische faculteit voor de diepere kennismaking met de voor bestuurskundigen zo belangrijke discipline van het recht. Mijn grote waardering voor de rechtstaat is hier verdiept.

Ik dank de studenten aan wie ik mocht doceren en aan wie ik hopelijk het belang van tegenspreken heb kunnen overdragen. Checks and balances zijn en blijven van levensbelang.

Ik dank mijn promovendi en degenen die ik nog begeleid voor het mogen uitoefenen van dit bijzondere onderdeel van het hoogleraarsambt: promotor zijn. Ik wens de universiteit nog vele Nederlandstalige monografieën toe, ook van buiten-promovendi.

Ik dank alle Tilburgse collega's met wie ik heb mogen samenwerken en aan wie ik leiding heb mogen geven. De reünie in 2017 was een feestelijk en indrukwekkend bewijs dat de Tilburgse bestuurskunde voor zeer velen van grote betekenis is.

In het bijzonder dank ik Wim van de Donk, Pieter Tops en Stavros Zouridis. We zijn altijd ten diepste verbonden geweest in de overtuiging dat onze wetenschap midden in de wereld moet staan; dat in die wereld pluraliteit zowel waarde als feit is; dat kwaliteit vele dimensies kent en nooit kan worden gemonopoliseerd; dat ons object van onderzoek en onderwijs talig is en dat daarom gewaakt moet worden voor het imperialisme van dat ene taalgebied. Gelukkig waren we vooral ook verbonden in de overtuiging dat ook de wetenschap met zuidelijk temperament dient te worden bedreven.

Ik dank Pauline Meurs met wie ik het fenomeen afscheidsrede uitvoerig heb besproken. De hare bevatte veel zelfrelativering. Mocht dat mij ook zijn gelukt, dan ligt dat mede aan onze gesprekken.

Tenslotte is er mijn familie. Met mijn zussen, waarvan er een in het cortège zit, deel ik dankbare herinneringen aan liefdevolle ouders. Mijn kinderen, hun geliefden en de geweldige kleinzonen wijd ik de gedachte dat veel opvoeding berust op overspannen maakbaarheidsverwachtingen. Wie onze familie-app zou bezoeken kan echter vaststellen dat een enkele verwachting wel is uitgekomen: daarvan getuigt de onafzienbare rij foto's van fantastische gerechten en prachtige wijnen. En dan mijn vrouw, Marijke. Zij weet als geen ander waarom dit afscheid slechts een prelude is. Zij kent als geen ander mijn irrationele verzet tegen de eindigheid. En: zij weet dat, ondanks mijn vergissingen, wij samen geen vergissing zijn.

Ik heb gezegd.

Colofon

vormgeving

Beelenkamp ontwerpers, Tilburg

fotografie omslag

Maurice van den Bosch

opmaak en drukwerk

Studio | powered by Canon