

Het lege beeld van Paul Frissen op het openbaar bestuur

Bernard ter Haar, juni 2023

In een ver verleden was ik kernfysicus. Uit die tijd heb ik twee lessen overgehouden. De eerste is dat er niet één integraal beeld over de atoomkern bestaat. Er bestaat een diversiteit van modellen die zich richten op het bestuderen en verklaren van bepaalde eigenschappen van een atoomkern. Voor het beschrijven van de interactie van een atoomkern met een elektron heb je een heel ander model nodig dan als je een hoogenergetische botsing van twee kernen wil beschrijven. Elk van die modellen kan heel nuttig en leerzaam zijn, maar wel binnen de grenzen van het domein van de eigenschappen die je probeert te bestuderen. Dat is dan ook les twee: gebruik niet een model dat in een bepaald begrensde domein is ontwikkeld in een ander domein.

Als een atoomkern al te ingewikkeld is om met één model beschreven te kunnen worden, zal dat nog wel veel sterker gelden voor de dynamiek van een samenleving. Zo zouden we ook het recente boek van Paul Frissen "De integrale staat" kunnen samenvatten. De samenleving is veel te ingewikkeld om in één model te vangen. Maar Frissen gaat verder: de samenleving is veel te ingewikkeld voor de overheid om er richting aan te geven. Frissen heeft er ongeveer 300 bladzijden voor uitgetrokken om deze boodschap te verkondigen. Maar hij maakt daarbij twee cruciale fouten. Hij zet al het overheidshandelen in de mal van een poging om tot zo'n integraal model te komen. En hij vergeet te zoeken naar bruikbare modellen die op deelgebieden van de samenleving wel degelijk van nut kunnen zijn, zoals de kernfysicus dat ook doet. Het boek is dan ook tamelijk verpletterend. Elke bladzijde is erop gericht om te bewijzen dat overheidshandelingen niet deugen en mensen die de overheid een bepaalde richting willen laten sturen ook niet. Het boek geeft geen enkele richting aan voor mogelijkheden van een zinvol openbaar bestuur dat gericht is op herstel, verbetering of vooruitgang van de samenleving. En dat is toch wel een beetje raar voor een decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Van een school mag je toch inspiratie verwachten, en niet alleen maar desillusie, zou ik denken. Het boek is vrij positief gerecenseerd in diverse media. Het wantrouwen in het effectief maatschappelijk leiderschap van het openbaar bestuur wordt door buitenstaanders blijkbaar herkend. Als binnenstaander, die al 35 jaar zijn best doet om op de kleine persoonlijke schaal het openbaar bestuur effectief te laten zijn, en te verbeteren waar nodig, kan ik alleen maar zeggen dat ik het een onbruikbaar boek vond.

"Filosofen 'zijn liefhebbers van de waarheid', en een echte liefhebber ziet graag het geheel, niet slechts de delen" citeert Frissen Popper. Frissen ontwaart heel veel recente uitspraken in het domein van het openbaar bestuur die gericht zijn op integraal beleid, op maakbaarheid en op samenhang, en hij spiegelt dat aan een indrukwekkende reeks citaten van filosofen die zich met het thema van dat ene beeld van het geheel bezig hebben gehouden. Maar volgens Frissen moet de staat zich hier verre van houden. *'...achter het maakbaarheidsdenken [schuilen] vaak opvattingen over de ideale samenleving en de ideale burger'*. En zo plaatst Frissen alle pogingen tot het leveren van maatwerk, tot opgave gericht werken, tot ontkokering allemaal in het frame van een totalitair model. Ook de gedachte dat de overheid een leidende of begeleidende rol heeft in de transitie waar de samenleving op dit moment voor staat, zoals de energietransitie of de duurzaamheidstransitie wordt door Frissen weggewoven. De voorstanders van die transitie menen zich te baseren op wetenschappelijke inzichten, maar volgens Frissen miskennen ze daarbij *'de fundamentele voorlopigheid van kennis'*. Nu wil ik die fundamentele voorlopigheid ook graag aanvaarden, maar dit is wel een heel onpraktische redenering. Bijvoorbeeld kunnen we misschien de zwaartekracht ooit nog beter verklaren dan met de Algemene Relativiteitstheorie van Einstein. Maar tot die tijd lijkt me het wel zo praktisch om je te baseren op de huidige kennis over de zwaartekracht, zeker als je aan de

rand van een ravijn staat. Frissen ziet dus geen rol voor toekomstgericht beleid, niet alleen vanwege de voorlopigheid van alle kennis, maar ook omdat in een transitie belangen uit elkaar zullen lopen, en de overheid niet tegelijk voor de pluriformiteit van de samenleving en alle belangen kan opkomen. Daarmee toont hij ook geen enkel begrip voor de welvaart die de afgelopen eeuwen tot stand is gebracht door een steeds grotere herkenning en erkenning van het belang van het adequaat borgen van publieke belangen, zoals onderwijs, zorg, veiligheid en ondersteunen van kwetsbaren. Of van het evidente verschil in maatschappelijk welzijn van landen als gevolg van verschillen in kwaliteit van het openbaar bestuur. Nee, Frissen citeert met instemming Arendt dat *'politiek vooral neerkomt op handelen in een ongeordende en onsamenhangende stroom van historische gebeurtenissen'*. En voor degenen die meer verwachten van de overheid weet Frissen te melden: *'De perversiteit van het statelijke en politieke verlangen naar samenhang is gelegen in zijn narcisme. De staat projecteert zijn beeld van de wereld in de wereld, en ziet de wereld zó als een spiegelbeeld van zichzelf. De gebrokenheid van de wereld moet door de niet-gebrokenheid van de staat worden opgelost. Actueel is de notie van 'één overheid': zoals eerder gezegd is dat de droom van elke tiran. Daarmee is duidelijk dat het verlangen naar samenhang, naar heelheid, gevaarlijk is. De delen van de maatschappelijke pluraliteit lossen dan op in de som die het geheel dicteert'*. Het gevaar wordt door Frissen concreet gemaakt in de Kinderopvangtoeslagaffaire. Daaruit constateert hij: *'De verzorgingsstaat is gaandeweg steeds grimmiger geworden...in een nietsontziende gelijkshakeling van alle afwijking, in mechanische vervolging van tot fraude bestempelde vergissingen en slordigheid, in de binaire logica van algoritmes die geen burgers maar slecht categorieën kent'*. De rol van de overheid is in het wereldbeeld van Frissen een heel beperkte: *'De gebrokenheid van de wereld vraagt om een lege plek van de macht, en dat vereist een staat die afstand houdt en neutraal is tegenover de maatschappelijke scherven van gebrokenheid.'* En daarmee blijft er maar één ding over. De enige rol van de staat is het *'beschermen van de pluraliteit, zonder oordeel'*

Het is vermoedelijk bedoeld als een polemisch boek. Ik hoop eigenlijk dat Frissen geen klimaatontkenner is en wel degelijk hoopt dat de klimaatverandering met al zijn grimmige consequenties een halt kan worden toegeroepen. En dat hij ook wel ziet dat dat niet zonder overheidsingrijpen zal gebeuren. Maar de polemiek schiet zijn doel wel heel ver voorbij. Als het de bedoeling is om bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur is het niet behulpzaam om alle pogingen daartoe karikaturaal weg te zetten als schrikbarende pogingen tot het nastreven van één wereldmodel. Ik ken niemand binnen het overheidsapparaat die dat ene model zou nastreven. Ik zie wel heel veel mensen die zich zorgen maken over versnippering van het beleid, over het onvoldoende meenemen van belangen van sommige burgers, over het niet onderkennen van maatschappelijke verbanden, over te starre regelgeving die mensen tekort doet, en pogingen ondernemen om daar stapsgewijs verbetering in aan te brengen. Frissen gaat een paar bladzijden lang tekeer tegen het rapport van de studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (n.b. ik was voorzitter van die studiegroep) en kwalificeert dit rapport als gevaarlijk bestuurscentrisme, maar daarmee miskent hij dat de studiegroep helemaal niet op zoek was naar bestuurscentrisme, maar zich logischerwijs vanuit de opdracht concentreerde op de zoektocht naar een betere samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen van de Nederlands overheid. En dat brengt mij terug bij het begin. Nee, er bestaat niet één groot model. Als het nodig was om daarvoor te waarschuwen had dat ook wel in een paar bladzijden gekund. Passender was in mijn beleving een waarschuwing geweest dat veel beleidsmakers menen dat de bedoeling van beleid ook zal leiden tot het effect van dat beleid. Want die mening leidt vaak tot brokken. Maar er is op heel veel domeinen in de wereld wel degelijk kennis te verzamelen over hoe het beter kan en hoe de overheid daar een bijdrage aan kan leveren. Je mag hopen dat de NSOB daar meer oog voor heeft dan Frissen in *'De integrale staat'* laat zien.