

# Governance als prothese voor deugzaamheid

door Roel in 't Veld

*Oratie, uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van hoogleraar Governance aan de Universiteit van de Nederlandse Antillen op donderdag 16 maart 2006*

-Van Dale: gouverneren= besturen, beheren, regelen-

Mevrouw de Rector Magnificus,

Dames en heren leden van het Curatorium van de onderhavige leerstoel,

Geachte overige aanwezigen,

Wat gisteren nog bestuur heette, draagt nu de naam governance. Volgens Van Dale is gouverneren een Nederlands woord, maar wij zijn zo verangelsakt dat we de vreemde term hanteren. In deze oratie wil ik U graag iets vertellen over mijn huidige inzichten in governance en over het onderzoek dat ik aan deze universiteit hoop te verrichten.

## *Inleiding*

Governance is een normatieve geformaliseerde redenering over goed, want effectief bestuur. Zowel in de publieke als in de private sector van westerse samenlevingen doen overeenkomstige redeneringen opgeld. Governance betreft ongeveer alle elementen van bestuur. Niet alleen de structuur van ondernemingen en overheidsorganisaties maar ook tal van procedures maken onderdeel van governance uit. Boekhoudregels, maar ook andere toezicht- en verantwoordingspatronen, regels over zeggenschap maar ook over het scheiden van belangen en verantwoordelijkheden, het maakt alles deel uit van wat nu governance heet.

Professionele groepen hebben zich rond het concept genesteld en het tot object van dienstverlening gevormd. De instelling van een leerstoel governance getuigt daarvan eveneens. Modieuze golven stuwden het concept. Het is het zoveelste containerbegrip. Met Wildavsky kan men zich afvragen: als governance alles is, is het misschien wel niets.

Ten eerste stellen wij vast dat opvattingen over governance in sterke mate tijd- en plaatsgebonden zijn. Men hoeft niet terug te gaan tot het feodale tijdperk om die verschillen vast te stellen. Wie zich nog herinnert hoe Europa in de jaren zestig werd opgeschrikt door quasi-revolutionaire strijdbewegingen ten gunste van besluitvorming binnen universiteiten door alle betrokkenen, waaraan de Radenuniversiteit even later ook wettelijk vorm ging geven, en hoe geluidloos die gedachte in de jaren negentig weer werd verlaten, is zich bewust van veel kortere cycli.

Wie de gedachtegangen volgt omtrent verticale en horizontale verantwoording in onderling verband, constateert nog veel kortere doorlooptijden van governance modes.

Bovendien verschillen de ideeën van gebied tot gebied. Op sommige deelterreinen suggereren deskundigen dat elementen van governance universele betekenis hebben. Maar voor iedere waarnemer is duidelijk dat specifieke culturele factoren een belangrijke rol

spelen. De globalisering van economieën vergroot echter wel het belang van internationaal aanvaarde standaarden, waarbij de economisch machtigste partner de toon zet.

De vraag is ten tweede waarom het concept nodig is. Velen zullen antwoorden dat maatschappelijke effectiviteit afhangt van het bestaande vertrouwen en dat governance het vertrouwen schraagt of zelfs creëert, omdat standaarden gemeenschappelijke waarden borgen. Vertrouwen verlaagt immers de transactiekosten van maatschappelijk verkeer. Zolang de daling van de transactiekosten groter is dan de meerkosten van governance is er sprake van maatschappelijke winst. Ons huidige welvaartsniveau zou zonder de institutionalisering van vertrouwen niet bereikbaar zijn.

Wij zijn omgeven door institutionele ketens van vertrouwen: ons onderwijsbestel borgt in zijn examenstructuur de competentie van beroepsbeoefenaars, onze kwaliteitszorgsystemen verzekeren de veiligheid van de consumptie, en politie en justitie temperen criminaliteit. Het vertrouwen is ingebed in regelsystemen en organisaties, soms zo diep verzonken dat we het niet meer als zodanig herkennen.

De staat als institutie met een geweldsmonopolie borgt dwangmatig ons altruïsme, onder meer in een stelsel van sociale zekerheid. Maar de klassieke anarchist stelt terecht de vraag, of dat dwangmatige karakter niet de noodzaak van werkelijk individueel permanent altruïsme maskeert, en zo werkelijke morele verheffing onnodig maakt. Uiteraard wel tegen de prijs, die bestaat uit de kosten van het staatsapparaat. Het gevangenendilemma dan wel de tragedy of the commons lost zich zelf immers op zodra de actoren waarlijk altruïstisch handelen. De prijs wordt hoger naarmate de waarden die ooit aanleiding gaven tot de creatie van het stelsel ondermijnd raken door slechte ervaringen met de praktijk van het stelsel. De clientèle leert dat het loont om berekenend te zijn, en de burgerij stelt vervolgens vast dat het stelsel disfunctioneel raakt. Het stelsel raakt ontzield en het resultaat is verharding. Op de theoretische verklaring van dit verschijnsel kom ik nog uitvoerig terug omdat het ook voor governance van groot belang is.

Anderen dan de zojuist aangeduide commentatoren zullen de nadruk leggen op de noodzaak van het vermijden van wantrouwen, of op de behoefte aan immunisering tegenover hen die kritiek willen oefenen op de kwaliteit van het functioneren. Te constateren valt dat governance een vorm van formalisering en standaardisatie is van vereisten aan structuur en procesvoering van organisaties. Het toekennen van rechten aan bepaalde partijen, zoals aandeelhouders en andere belanghebbenden zoals ouders in het geval van het bestuur van een school, behoort tot governance, maar ook het scheiden van belangen en van functies, waar verstrengeling strijd met waarden oplevert. Het betreft dus steeds uit waarden voortvloeiende vereisten.

De normatieve aard van het concept stelt in staat om casus te toetsen aan de elementen van governance. Veelal zal toetsing plaats vinden op grond van procedurele criteria: heeft men de regels op de juiste wijze toegepast? Heeft men de juiste procedures gevolgd?

De vraag of governance ook empirisch blijkt te leiden tot een betere performance van de organisatie raakt op de achtergrond.

Op deze wijze denken en handelen maakt het eveneens overbodig om inhoudelijke vragen naar de aard van het beestje te stellen, zoals: is hij te vertrouwen, is hij een deugdzaam mens? Onder deugdzaamheid verstaan wij hier dat gedrag in overeenstemming met waarden is. Waarden zijn dringende oordelen over het goede. Wie deugdzaam is, leeft de waarden, van binnen uit. Wie handelt in overeenstemming met procedurele voorschriften

die voortkomen uit waarden, is misschien deugdzaam maar misschien ook niet, maar wel immuun.

### *Immuunsystemen en protheses*

Sloterdijk spreekt woorden van grote betekenis in zijn *Schäume* (195): Integrität ist nicht länger als etwas zu denken, was durch Hingabe an ein wohlätig Umhüllendes gewonnen wird, sondern nur noch als Eigenleistung eines Organismus, der aktiv für seine Abgrenzung von der Umwelt sorgt. Daarbij behoren “Selbstschliesung und selektive Teilhabeverweigerung”, veeleer dan participatie.

Sloterdijk noemt dan ook het streven *Making the immun systems explicit* het motto van het begin van de twintigste eeuw. Het duurde tot het einde van die eeuw voordat het streven naar immunisering ook in het bestuur van ondernemingen dominant werd.

De publieke sectoren liepen daarin ver voor op de private.

Immunisering is een onderdeel van risicomanagement. Onder een risico verstaan wij een reeks van één of meer onzekere toekomstige gebeurtenissen waarvan er tenminste één onaangenaam is. Goede en kwade kans gaan dus samen: door een risico te nemen en een gevaar te trotseren, kan een gewenst doel worden bereikt. Sommigen houden van risico's, terwijl anderen er een afkeer van hebben. Bovendien verschillen risico-attitudes van personen en organisaties per domein. Er is geen reden om aan te nemen dat risico-neutraliteit in ethisch opzicht superieur is aan enige andere attitude.

In Nederland vindt de overheid het belangrijk, dat burgers niet onbepaald aan gevaar zijn blootgesteld. Zij stelt zich zelf tot taak de risico's voor burgers op een aantal gebieden te beheersen. Het doel van het overheidshandelen op het terrein van gewenste en ongewenste uitkomsten is in de kern het mitigeren van al te grote onevenwichtigheid bij de verdeling van gewenste en ongewenste uitkomsten. Dat geldt in versterkte mate als het ondergaan van het gevaar voor ongewenste uitkomsten het gevolg is van niet vrijwillige keuzes.

Maar niet alleen overheden voeren risicobeleid. Binnen ondernemingen dient het proces van risicomanagement ertoe om de nadelige effecten van bedreigingen, kansen op ongunstige gebeurtenissen, die men niet kan voorkomen te elimineren of te neutraliseren. Immunisering is gericht op neutraliseren; het is een verbijzondering van resilience, van veerkracht. Governance is een immuunsysteem. Maar ook de methodologie binnen een wetenschappelijke discipline heeft in hoge mate het karakter van een immuunsysteem.

Protheses zijn behulpzaam bij immunisering: het verwijt aan de werkende vrouw geen goede moeder te zijn is effectief te bestrijden met de prothese van het kinderdagverblijf. Veel instituties, zingevende collectieve arrangementen, zal Sloterdijk protheses noemen. Een prothese vervangt een verloren gegaan lid. De prothese heeft een gekunsteld karakter. Maar de prothese werd noodzakelijk omdat de loonarbeid van de vrouw het oorspronkelijke moederschap onmogelijk maakte. In het begrip prothese zijn dus nostalgie en (het besef van) noodzakelijke innovatie samengebond.

Governance is een prothese voor deugdzaamheid.

De hoofdstelling van het onderhavige betoog luidt als volgt:

Governance is een institutioneel arrangement dat grote statische kwaliteit bezit maar toch aan bederf onderhevig is. De redenen voor dat bederf zijn terug te voeren tot de dialectiek en reflexiviteit van waarden.

Het vervolg van dit betoog behelst een poging om deze stelling plausibiliteit te verschaffen.

### *Instituties*

Instituties zijn duurzame zingevende arrangementen die mensen en organisaties verbinden. In Donner's termen: "Abstract gaat het om gevestigde vormen en gebruiken die de samenleving hanteert ter regulering en beheersing van essentiële menselijke behoeften en maatschappelijke functies."<sup>1</sup>

Instituties kunnen op zich zelf ook weer organisaties zijn, zoals de RK kerk, maar ook complexen van wetgeving of beleidssystemen, of bestendige handelingspraktijken.

Instituties zijn het bindmiddel van iedere samenleving. Ze veranderen maar langzaam, bijvoorbeeld omdat ze zich vormen in barre tijden, met veel bloed, zweet en tranen, en daaruit later veel hechting voortkomt. Of ze komen heel geleidelijk tot stand, en raken intens vervlochten met onze basic beliefs, met rotsvaste overtuiging. "Het zijn de gewoonten en structuren waarnaar men het handelen inricht, waaraan waarde wordt gehecht. Die houden we in ere." aldus Donner. Zingeving heeft betrekking op betekenis, te verstaan als correspondentie met wat wij mooi of goed of waarachtig vinden. Zingeving is cultuur. Instituties vormen zich op grond van waarden, en reproduceren die vervolgens. Instituties zijn gestolde waarden. Dat is kracht en zwakte tegelijk. Nogmaals Donner: "bieden houvast en bestendigheid in het maatschappelijk leven, maar daardoor kunnen ze ook een adequate aanpassing aan fundamentele veranderingen blokkeren."

### *Institutionele verandering*

Donner is van oordeel, dat de instituties pas moeten veranderen nadat de sociale veranderingen hun beslag hebben gekregen. Dat is merkwaardig omdat hij tegelijkertijd vermeldt dat bloedige revoluties ontstaan als de bestaande instituties zich verzetten tegen sociale ontwikkeling. Gelijktijdigheid van beide veranderingsprocessen verwerpt hij eveneens: "dan verliest eenieder zijn houvast en oriëntatie en weet niemand meer waar aan hij zich moet houden.". Hij merkt terecht op dat er sprake is van een wisselwerking tussen sociale verandering en instituties omdat de bestaande instituties van nature het kader bepalen voor reacties op van buiten komende veranderingen. Maar zijn opmerking over de wenselijke volgorde der dingen, eerst sociale en daarna institutionele verandering, is te ongenueanceerd en te oppervlakkig.

Want het gaat uiteraard om de verhouding tussen de aard van de maatschappelijke verandering die in het geding is enerzijds en de wijze waarop de bestaande instituties zich daartoe verhouden anderzijds. Soms zijn instituties in staat om verandering heel goed te accommoderen. Maar vaak ook weerstreven de instituties verandering.

Dat fascinerende dilemma van noodzakelijke stolling ter wille van duurzaamheid enerzijds en wenselijke buigzaamheid, veerkracht, absorptievermogen heeft velen beziggehouden. Wij spreken over eigenschappen van instituties in relatie tot de aard van maatschappelijke verandering. Soms zijn instituties in staat verandering soepel te accommoderen. Dan weer

weerstaan de bestaande instituties aanvallen van buiten af gedurende decennia. Instituties brengen ordening en orde. Die kunnen zegenrijk zijn, maar ook de dood in de pot brengen.

Er kunnen zich handelingspraktijken vestigen die de transitie tussen maatschappelijke en institutionele verandering bemiddelen. Het gedogen van inbreuken op de bestaande institutionele orde ter wille van het accommoderen van maatschappelijke verandering is er zo een. Maar ook die blijven niet onbesproken, zoals we inmiddels hebben waargenomen.

Gedogen is vandaag de dag aan verbitterde kritiek onderhevig, terwijl zij vijftien jaar geleden werd bejubeld als zinnebeeld van flexibiliteit.

De radicale visie van Pirsig wijst ons op de noodzaak om geen organisatorische empirie te beschouwen zonder aandacht voor waarden en dynamiek; het is niet nodig die visie volledig te omhelzen om dat in ieder geval te erkennen. Wij aanvaarden die visie als een absolute variant van ons eigen inzicht, dat het inderdaad onmogelijk is om anders waar te nemen dan door de sluiers van onze eigen waarden. Onze waarneming kan dus wijziging ondergaan doordat het waargenomene verandert of doordat onze waardensluiers aan verandering onderhevig zijn. Het is maar de vraag of we in staat zijn na te gaan welke van beide in een concreet geval de belangrijkste oorzaak van de veranderde waarneming is.

Robert Pirsig heeft in zijn boek *Lila* (Pirsig, 1991)<sup>2</sup> ons voorgehouden, dat de empirische werkelijkheid van onze wereld primair uit morele waarden bestaat, dat de waarde het feit of de gebeurtenis creëert, en niet andersom: *quality is found in values* (Pirsig, 1991, pp. 90)..... *quality is morality* (ibid., pp. 111)..... *the world is composed of nothing but moral values* (ibid., pp. 112).

Dit radicale standpunt gaat verder dan de algemeen aanvaarde constatering, dat ons waarnemingsvermogen steeds mede is bepaald door aanwezige waarden, die sluiers opleveren waardoor wij feiten en gebeurtenissen waarnemen.

Voor genoemde morele waarden zijn enerzijds indicatoren en toetsen voor handelen, maar veranderen anderzijds onder invloed van ervaring en impulsen uit de omgeving. Die dynamiek van waardenontwikkeling verkeert in een ingewikkelde relatie tot feitelijke ontwikkelingen; er is sprake van wederzijdse beïnvloeding en afhankelijkheid. Pirsig spreekt in dat verband over dynamische en statische kwaliteit: *“not subject and object but static and Dynamic is the basic division of reality* (Pirsig, 1991, pp. 133)..... *Although Dynamic Quality, the Quality of freedom, creates this world in which we live, these patterns of static quality, the quality of order, preserve our world. Neither static nor Dynamic Quality can survive without the other* (ibid., pp. 139)..... *That is the whole thing: to obtain static and Dynamic Quality simultaneously* (ibid., pp. 255)....

Bij Pirsig is statische kwaliteit de kwaliteit van de bestaande ordening. Die is dus evenals al het overige opgebouwd uit waarden, uit zingevende noties, uit organisaties en instituties. Ook protheses maken deel uit van de bestaande ordening. De voorbeelden die Pirsig ten tonele voert hebben vooral van doen met de in zichzelf besloten perversiteit van die bestaande ordening, waardoor dynamische kwaliteit noodzakelijk wordt. Er is dan immers

---

<sup>2</sup> Bantam Books

een nieuwe ordening nodig die met kwaliteit van statisch karakter nooit te bereiken valt. Een enkel voorbeeld: stel dat de wel gehoorde bewering waar is, dat het kapitalisme hebzucht op de troon zet, en dat die hebzucht tenslotte de kapitalistische ordening zal vernietigen, omdat de hebzucht sterker zal worden dan het moreel besef dat het gewenst is ter wille van behoud van vertrouwen een eerlijke boekhouding te voeren. Dan zal dynamische kwaliteit moeten worden ontwikkeld om geleidelijk een ander type ordening te ontwikkelen. Daartegen zullen bepaalde elementen van de bestaande institutionele patronen zich verzetten.

Natuurlijk kan dynamiek uit intrinsieke karakteristieken van de bestaande ordening voortvloeien, maar ook van buiten af.

Een analoog beeld ontstaat bij nadere beschouwing van de verhouding tussen modifierende en codificerende wetgeving. Wie Donner's standpunt deelt, zal zich een tegenstander van modifierende wetgeving betonen omdat in dat geval de institutionele verandering vooraf gaat aan de maatschappelijke. Maar het is natuurlijk mogelijk, dat de bestaande institutionele ordening het naleven van de waarde die in de nagestreefde modificatie besloten lag nu juist onmogelijk maakt. Zie daar het dilemma.

#### *Dynamiek van governance*

Governance is een geformaliseerd concept dat handelt over effectieve integriteit. De formalisering van de praktijk die statische kwaliteit oplevert dreigt echter de onderliggende waarden geleidelijk te vernietigen. De institutie governance heeft immers haar eigen werking en effecten, los van de grondslag. Menselijke reflexiviteit veroorzaakt dynamiek in de effecten van het institutionele arrangement. Daardoor daalt de effectiviteit als regel structureel. We noemen dat eerste orde leerprocessen. Die daling is alleen tegen te gaan door tweede orde leerprocessen, die bestaan uit verandering van waarden, maar slechts in die gevallen waarin de bewuste verandering conform de institutionele basis plaats vindt.

Een ander type tweede orde leerproces kan de ondergang van de institutie bespoedigen.

Integriteit is een ingewikkeld begrip met vele betekenissen. We spreken niet alleen over de integriteit van mensen, maar ook over de integriteit van kunst en natuur. In die laatste gevallen heeft integriteit veel te maken met puurheid, heelheid en onaangetastheid. Die treden minder op de voorgrond bij beschouwing van menselijke integriteit. Deze kan betrekking hebben op handelen in overeenstemming met je eigen karakter, maar ook duiden op moreel verantwoord handelen. Onmiddellijk duidelijk is, dat die twee niet behoeven samen te vallen: de jaloeze minnaar is (wellicht) integer, maar er bestaan morele voorschriften, die jaloezie veroordelen. Integriteit kan betrekking hebben op de verhouding van eigen handelen tot waarden, maar ook op de verhouding van de handelende mens tot anderen: je houden aan gedane beloften is dan ook een vorm van integriteit.

Integriteit, gezien als deugd van een mens, heeft waarschijnlijk toch vooral te maken met het op verantwoorde wijze in beschouwing nemen van alle relevante omstandigheden alvorens te handelen, op het verdisconteren van alle in het geding zijnde waarden, meer dan in het laten domineren van de een op een relatie tussen handelen en een singuliere waarde.

De meeste oppervlakkige debatten over integriteit kenmerken zich door naïeve fatsoensrakkerij. Meestal domineren daarin termen als eerlijkheid, transparantie en oprechtheid. Veelal leidt het debat tot gedragsregels, die in de verbodsvorm zijn gegoten: "U zult niet....". Wie die regels interpreteert als de enige beperking op de vrijheid van

handelen, behoeft zich niet langer bezig te houden met de vraag of de waarde van integriteit wellicht ook consequenties voor handelen heeft in gevallen waarin niet door de regels was voorzien. Is de omgeving overwegend bevolkt door zulke mensen, dan leidt formalisering van integriteit dus tot verlies van integriteit. En dat steeds omvangrijker, naarmate het aantal onvoorziene gevallen toeneemt. Dat is een meer algemene problematiek: hoe een waarde te onderhouden, die door regulering is geïnstrumentaliseerd?

### *Integriteit en politicus*

Voor de politicus is uiteraard de sociale dimensie van integriteit van groot belang. Hij is een binding aangegaan met een politieke partij en eventueel tevens met een electoraat. Het beheer van die relaties is een kernactiviteit. Daarin is meer dan een enkele waarde aan de orde.

Bovendien strijden waarden met elkaar om voorrang. Het is misleidend te doen alsof integriteit in de betekenis van eerlijkheid zonder belemmeringen is na te streven. Die veronderstelling van eendimensionaliteit miskent het spanningsveld waarbinnen hedendaagse politiek zich bevindt: politiek wordt bedreven in een representatieve democratie, die volledig verstrengeld is geraakt met de nationale staat. Die staat beschermt de samenleving tegen aanvallen van buiten en van binnen, en hanteert daarbij een geweldsmonopolie. De staat kent geheime diensten en opsporingsdiensten die in de schaduw opereren, en zich van misleiding als instrument bedienen.

Is politiek dan wel ooit integer? Wie met Jane Jacobs de cultuur van de staat of breder de publieke sector aanduidt als The Guardian Syndrome, de cultuur van de waker, zal ook direct erkennen dat het leven in overeenstemming met de voornaamste waarde, de behartiging van het algemeen belang, met zich kan brengen dat het nodig is te liegen en te bedriegen. "Deceive for the sake of the task", noemt zij dat. Dat geldt voor de staat en haar dienaren.

Niet liegen is dus niet de hoogste norm, althans niet in het staatsapparaat. De vraag is dan of integriteit slaat op de behartiging van het algemeen belang of op de norm van niet liegen. Zou men aanvaarden dat integriteit betrekking heeft op de meest dringende waarde binnen een cultuur, dan heeft de liegende politicus, die daardoor het algemeen belang behartigt zijn integriteit dus bewaard.

Voor de politicus geldt dan een specifieke moraal die zich onderscheidt van die van en voor de burgerij. Dezelfde Jane Jacobs formuleert voor de private sector contractuele betrouwbaarheid als hoogste norm. Ook die geldt in de publieke sector niet ten volle: democratische dynamiek brengt mogelijkwijze met zich, dat de nieuwste uitdrukking van de wil van het volk, door verkiezingen geopenbaard, de politici noodzaakt tot een vorm van discontinuïteit van beleid die tal van gewekte verwachtingen teleurstelt. Het hogere goed van honorering van de volkswil rechtvaardigt schending van de norm van contractuele betrouwbaarheid. De contractuele onbetrouwbaarheid van de overheid is dus geen weeffout, maar een gevolg van maatschappelijke dynamiek. De brutotheid van de zojuist gebezigde formulering doet natuurlijk afbreuk aan de voortdurende afwegingen die politici maken omtrent wat dient te domineren: het respecteren van eerder gewekte verwachtingen of het honoreren van inmiddels gewijzigde voorkeuren van de kiezer.

Het is niet verbazingwekkend dat Jacobs en haar geloofsgenoten een heftige afkeer ten toon spreiden van organisaties die zowel in de publieke als in de private cultuur wortelen. Jacobs spreekt over Monstrous Hybrids. Zij is kennelijk van oordeel dat de centrale waarden van elk op zich zelf met elkaar strijdig zijn, dat behartiging van het algemeen

belang enerzijds en contractuele betrouwbaarheid en behartiging van het eigen belang nimmer samen kunnen gaan.

In het verdere betoog zal ik daarentegen nu juist de vraag behandelen hoe de governance van hybride organisaties zich zou kunnen ontwikkelen.

### *Procedurele integriteit*

Het is modieus om een inhoudelijke notie van integriteit te verstaan als de mate waarin gedrag correspondeert met normen die uit tevoren bekende waarden voortvloeien, een beetje te ontvluchten door over te gaan tot begripsbepalingen waarin de procedure voorop staat. Voor de politicus staat dan vaak het verantwoordingsproces centraal. Zijn integriteit beleeft hij door de instantie aan wie hij verantwoording aflegt geen feiten te onthouden die voor een beoordeling van zijn gedrag noodzakelijk zijn. Voor velen is de ministeriele verantwoordelijkheid dan ook de voornaamste waarborg voor het behoud van de integriteit van het politieke proces. Dat lijkt mij geen bezwaar, indien men maar voortdurend in het oog houdt, dat deze verantwoordelijkheid tot uitdrukking komt in een proces, waarin tenslotte het parlement besluit welke consequenties te verbinden aan de uitkomst. Het oordeel van derden is daarvoor irrelevant. Het parlement kan een bewindspersoon heenzenden, omdat diens toonzetting niet bevalt. Omstanders zullen dat wellicht onredelijk vinden, maar dat doet er niet toe. Zelfs rechters zijn hier onmachtig. Dat is zowel kracht als zwakte van deze integriteitnotie: uitsluitend het oordeel van de meerderheid van het parlement is doorslaggevend. Er ontstaat intersubjectief een waarheid, en die is beslissend voor de gevolgen. Buitenstaanders zullen geneigd zijn om allerlei vereisten te formuleren voor een redelijk verantwoordingsproces, zoals de inhoudelijke beperking tot de bevoegdheden van de bewindspersoon, maar ook die binden het parlement geenszins. De rechtvaardiging voor het ontbreken van externe normstellingen is natuurlijk, dat het de kiezer vrij staat bij de eerstvolgende verkiezingen zijn walging over een onredelijk verlopen verantwoordingsproces in zijn politieke voorkeuren te verdisconteren.

Mijn betoog is dat een dergelijke, procedurele gebruikswijze van het concept governance op langere termijn grote schade aanricht. Het is onderhevig aan de zelfde dynamiek die we eerder beschreven voor een stelsel van sociale zekerheid: de statische ordening perverteert onder invloed van eerste orde leerprocessen en is niet in staat als gevolg van te veel stolling de exogene dynamiek te accommoderen. De waarden die het concept wil verwezenlijken verschrompelen geleidelijk. Tenslotte raakt het concept ontzield. De voornaamste conclusies ten aanzien van het concept governance luiden:

- Het fungeert als een prothese voor deugdzaamheid. Het opdringen van geformaliseerde concepten is een vorm van gedwongen amputatie ter vervanging van het lid door een prothese.
- Het vernietigt deugdzaamheid, met als gevolg dat geraffineerde leerprocessen onder de oppervlakte zullen leiden tot maatschappelijk ongewenste, door winststrevingen bepaalde fenomenen die onzichtbaar zijn voor wie kijkt door de bril van governance.
- Het is bij aanvang in menig opzicht al niet effectief, het is zeker duurder dan echte deugdzaamheid en wordt onbetaalbaar door de bovenbedoelde leerprocessen.

De remedies zijn niet eenvoudig. Windmolengevechten tegen governance zijn dwaas. Immers, de mode heeft een bijkans allesomvattend karakter. Kort willen wij hier bezien

welke conclusies mogelijk zijn bij analyse van een eeuwenoud governance concept, te weten democratie. De Federalist Papers die veel hedendaagse kwesties aansnijden behandelen ook de grondslagen van de parlementaire democratie. Parlementaire democratie is een ontwerp dat zich nu al enige eeuwen in ongekeerde populariteit heeft weten te verheugen en vanuit het Westen over de gehele wereld is verspreid. Aanvaarding van de meerderheidsregel en representatie door volksvertegenwoordigingen die door algemene verkiezingen tot stand zijn gekomen, zijn de voornaamste elementen. Aangevuld met de trias politica om de nodige checks and balances tot stand te brengen.

Die instituties zijn echter slechts een stollingsvorm van waarden, niet meer en niet minder. Instituties zijn instrumenteel ten opzichte van meer fundamentele beginselen van democratie. Een specifieke institutie is de gestolde uitdrukking van een of meer beginselen in een bepaalde concrete samenleving. Verandert die samenleving, dan dient mogelijk ook de gedaante van instituties te veranderen, zo is onze overtuiging. Zo is eerder de feodale ordening bestreden en vervangen. Zijderveld aanvaardt dit beginsel van voortdurende verandering niet. Hij wenst niet eens serieus te overwegen of maatschappelijke ontwikkelingen wellicht de noodzaak scheppen tot institutionele veranderingen. Hij is trots op zijn conservatisme, en praat uitsluitend over de voor politiek gewenste taakopvatting<sup>3</sup>). Kennelijk is zijn geloof in de superioriteit en de eeuwigheidswaarde van de bestaande schikking van instituties onverwoestbaar.

Elders hebben wij trachten aan te tonen welke wijzigingen sedertdien zijn opgetreden die afbreuk doen aan de onvervangbaarheid van representatie. Daarbij hebben wij een aspect buiten beschouwing gelaten. Dat betreft de waardendynamiek in relatie tot de ontwikkeling van de parlementaire democratie. Elders heb ik daarover een aantal vliegers opgelaten, met wisselend succes. De institutionalisering van de parlementaire democratie heeft de noodzaak weggenomen om de onderliggende waarden ook te onderhouden. Een kiesstelsel waarin ieders individuele soevereiniteit was verzekerd op basis van gelijkheid produceert in Nederland een coalitie die voor allochtone medeburgers tal van moeilijkheden veroorzaakt. Het demos verenigt zich tot een 'witte' meerderheid.

Experimenten met alternatieve figuren voor democratische vormgeving, alsmede geavanceerd effectiviteitsonderzoek, kunnen zeker bijdragen tot een dieper inzicht. Maar bovenal is het nuttig de deugden die met governance heten te zijn gerepresenteerd te expliciteren, te beleven en te beoefenen.

Samen met collega's en promovendi aan de UNA en elders wil ik graag empirisch onderzoek verrichten naar governance bij zogenaamde hybride organisaties. Daaronder versta ik organisaties die enerzijds wortelen in het publieke domein en anderzijds tevens op markten opereren. Ziekenhuizen en universiteiten zijn er voorbeelden van. Dergelijke organisaties wortelen diep in de geschiedenis van Nederland. De "Verenigde Compagnieën" waren de eerste indrukwekkende voorbeelden. Over die organisaties, waarvan er in Nederland honderden bestaan, was in Nederland in de jaren negentig veel te doen. Ze werden in de ban gedaan. Intussen is een gematigder klimaat ingetreden.

Het onderzoek behoeft niet alleen door wetenschappers plaats te vinden. Wellicht is het gewenst een werkgroep te vormen waarin ook deskundigen uit de te bestuderen Antilliaanse overheidsorganisaties en ondernemingen zitting hebben.

---

<sup>3</sup> NRC, 27-4-2002

Zelf heb ik over hybriden veel gepubliceerd (Spelen met Vuur, 1995, Noorderlicht, 1997, en hoofdstukken in Governance ZBO's, red. Van Thiel, 2004, en de Meyerinkbundel 2005).

Een promovendus van mij in Nederland verricht empirisch onderzoek bij hybriden, Philip Karré. Hij kijkt met name naar de afvalverwerkende sector. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in Nederland veel belangstelling voor het onderwerp.

De vraagstelling voor het vergelijkende onderzoek is de volgende:

In ieder specifieke cultuur wordt hybriditeit op een specifieke wijze beschouwd en bejegend. Dikwijls is er spanning aanwezig tussen de centrale waarden in die samenleving ( zie daarvoor: Jane Jacobs en Martin Simon) en het fenomeen hybriditeit.

Die spanning ontaardt zich in normatieve governance concepten, zodat hybriditeit zijn negatieve lading verliest. Zelf heb ik de condities voor culturele stabiliteit van hybride organisaties uitvoerig verkend.

Welke zijn dan wel aanzetten tot een stabiele cultuur van hybride organisaties? In algemene zin geldt, dat tegenstrijdige impulsen binnen de hybride organisatie, die voortvloeien uit verschillende kernwaarden, zouden moeten worden opgevangen en verwerkt, zodat ze geen “double binds” meer veroorzaken. De voornaamste opgave is om de meest positieve culturele waarden uit de deelculturen van de hybride te verenigen. Dat zijn de behartiging van het algemeen belang in het publieke domein en contractuele betrouwbaarheid uit het private domein.

In een eerder boek<sup>4</sup> hebben we al geconstateerd, dat het bestaan van beleidsdynamiek de hybride organisatie tot het bij uitstek ontwikkelen van het vermogen tot leren moet bewegen, omdat die zich vaak in het epicentrum van de bevingen ten gevolge van deze dynamiek bevindt. Ook hebben we vastgesteld, dat de verstandige hybride organisatie zich steeds in het interactieve besluitvormingsmodel zal willen ophouden, en zich niet zal vergenoegen met Kameleon-gedrag.

Vaak is de hybride organisatie een organisatie die rapporteert aan een politieke principaal, en daarmee een taakorganisatie is. Spreken we dus over de verticale invloed van het beleidsorgaan in de richting van een taakorganisatie naast de horizontale invloed van de markt diep in diezelfde organisatie, dan is het nodig dat binnen de hybride organisatie een verzoenings- of integratie-mechanisme aanwezig is dat die tegenstrijdigheid elimineert. Bijvoorbeeld, marktinvoed binnen een universiteit behoeft evenwichtige menging met taakinvoed bij het bepalen van de gedaante van primaire processen onderwijs en onderzoek, en dus vóórdat die invloed zich laat gelden bij de allocatie van menskracht. Werkt de marktinvoed immers direct door tot op het niveau van de individuele beslissing tot het indelen van werktijd, dan zal het afschrikwekkende adagium “markt drijft toch uit” al te licht werkelijkheid worden. Het tweetal heuristische modellen, dat we hebben ontwikkeld, voldoet aan voornoemde eis.

In dat zelfde boek hebben we een uitvoerige beschouwing gewijd aan verstandige strategieën voor functietransformatie, als vorm van interne dynamiek binnen de hybride organisatie.

---

<sup>4</sup> Noorderlicht, Vuga 1997.

Het centrale doel moet zijn om een zodanig proces van sensemaking tot stand te brengen, dat de hybride organisatie niet meer de weerloze prooi is van aanvallen uit elk van de “zuivere” culturen van publiek en privaat domein, maar de meest vooraanstaande waarden uit beide culturen in zich verenigt. Om zowel de contractuele betrouwbaarheid van de private organisatie te kunnen verwerven als de loyaliteit van de publieke moet de hybride organisatie een krachtige ontwikkeling betreffende haar externe relaties doormaken, en zich een constituency verwerven. Daarom is een intern integratie-mechanisme niet voldoende.

Ten tweede zou ik ervoor willen pleiten dat hybride organisaties zoveel mogelijk uniformiteit tot stand brengen in de aard van hun externe juridische relaties. Het valt voor mij niet in te zien, waarom bijvoorbeeld een universiteit haar relaties met de betrokken ministers ter zake van taakstelling en financiering niet op privaatrechtelijke leest zou kunnen schoeien. De ministeriële verantwoordelijkheid wordt daardoor geenszins ontmanteld: de verantwoordingsdialoog tussen parlement en minister betreft dan echter de goede vraag, namelijk of de minister zich tegenover de universiteit heeft opgesteld op een wijze, die de politieke doelstellingen schraagt.

De overgang naar een privaatrechtelijk rechtsverkeer maakt het ook mogelijk om de kracht van het “contract is contract” beginsel als uitvloeisel van de waarde betrouwbaarheid in de plaats te stellen van het wazige klimaat dat door convenanten wordt geschapen.

Natuurlijk zijn er vormen van openbaar gezag die zich niet lenen voor enige vorm van verzelfstandiging, maar die liggen op een geheel ander vlak dan bijvoorbeeld de Commissie Sint en de Nederlandse regering ons eerder wilden doen geloven. Het gaat niet om de vraag of een bepaalde functie onvervreemdbaar bij de staat behoort, gebonden is aan het geweldsmonopolie. Het gevangeniswezen is in sommige beschaafde democratieën gedeeltelijk geprivatiseerd, en de trias politica waarborgt nu juist de zelfstandigheid van de rechtspraak. Niet te verzelfstandigen echter is de aansturing van de beleidsontwikkeling, noch de aansturing van processen die zijn gericht op draagvlakvorming of de uitvoering van beleid, omdat die te politiek van aard zijn. En dat geldt uiteraard a fortiori voor de politieke besluitvorming op hoofdlijnen zelf. Dus daar waar de kernactiviteit van de executieve is geconcentreerd, zou verzelfstandiging een pervertering van democratie opleveren. Overall elders gelden de pragmatische criteria, die ik eerder in dit betoog onder woorden heb gebracht.

Een derde bijdrage tot stabiele zingeving van hybride organisaties betreft de verhouding tot opdrachtgevers en klanten.

Deze paragraaf roert een hoogst praktische kwestie aan - zij het wel op een bespiegelende manier -, die samenhangt met verzelfstandigingsverschijnselen in ons publieke domein. Die kwestie is als volgt te omschrijven: wat gebeurt er min of meer vanzelf bij verzelfstandiging met de wederzijdse verantwoordingsrelaties tussen burger, politiek en desbetreffende verzelfstandigde organisatie, en wat zou er dienen te gebeuren?

Naarmate een organisatie in het publieke domein zich op weg naar verzelfstandiging verwijderd van de kern van het politieke centrum, te weten het samenspel van een volksvertegenwoordiging en de daarbij behorende executieve, zal er geleidelijk een ijlere betrekking ontstaan tussen die organisatie en de verantwoordelijke politicus of politici binnen de executieve. Gaat het om een organisatie op nationaal niveau, dan is dus de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding; bij provincie of gemeente is het analogon

daarvan aan de orde, zij het dat de verantwoordelijkheid van de benoemde topfunctionaris er wat gecompliceerder uitziet.

De ministeriële verantwoordelijkheid is te onderscheiden in een strafrechtelijke en een politieke component: de strafrechtelijke is verbonden aan de uitoefening van bevoegdheden door de verantwoordelijke minister, en maakt het mogelijk hem te vervolgen indien hij handelt buiten zijn formele bevoegdheid, terwijl de politieke ministeriële verantwoordelijkheid gestalte krijgt in een communicatieproces tussen volksvertegenwoordiging en minister, schriftelijk en/of mondeling, dat geen inhoudelijke grenzen kent: wat daar aan de orde komt, hangt af van beide partners, en de vraag of verantwoording bevredigend is afgelegd, is niet aan de hand van objectieve criteria te beantwoorden. Dat antwoord is, niet meer en niet minder, het eindoordeel van de volksvertegenwoordiging omtrent de vraag of hij nog het vertrouwen geniet. Dus zal bij verzelfstandiging in een zodanige vorm, dat bevoegdheden van een minister wijziging ondergaan, tenminste de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid veranderen.

Dat automatisme geldt niet voor de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Ook als de dienstverlenende organisatie niet meer in de hiërarchische verbindingen van het departement is ondergebracht, is het nog best mogelijk, dat het parlement vragen stelt over details van het optreden van deze organisatie. Een voorafgaand commitment, bijvoorbeeld door gezamenlijke wetgeving, zal een redelijk parlement ook tot een andersoortige dialoog met de verantwoordelijke bewindspersoon brengen. Het commitment met de meeste vastigheid is, naast volstreekte privatisering waarbij de voormalige uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie in geen enkel opzicht meer ondergeschikt is aan een publiekrechtelijk orgaan, een specifieke wet in formele zin. Zulk een wet roept een publiekrechtelijke rechtspersoon in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan in het leven. Daarin is de verhouding tussen minister en uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie formeel geregeld. We gebruiken beide termen, waarbij de eerste vooral doelt op de relatie tot het eerder gevormde beleid en de tweede vooral op de aard van het product van deze organisatie.

Men kan de vraag stellen, of er geen aanvullende of vervangende patronen van verantwoording zijn te construeren die compensatie bieden voor de nadelen van het ijler worden van de verantwoordingslijn via de ministeriële verantwoordelijkheid.

Die vraag is natuurlijk voor ieder monopolie te stellen. In beginsel kan een overheid ter zake van een te handhaven monopolie bedingen, dat het aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoet dan wel zich onderwerpt aan bepaalde procedures voor toezicht of andere, meer geavanceerde procedures voor kwaliteitsborging. Ook zijn mogelijk ordenende bepalingen ter zake van prijsstelling e.d. op hun plaats. Op het voetspoor van in Groot-Brittannië zichtbare ontwikkelingen is recent in Nederland het pleidooi gevoerd voor de introductie van citizens' charters oftewel kwaliteitshandvesten. Zelfs leek het er even op, of het streven daarnaar in het Paarse regeerakkoord zou worden opgenomen, maar conserverende juristen wisten dat op het laatste moment te vrijdelen. Bij dergelijke kwaliteitshandvesten gaat het om uitspraken van de zijde van uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie, waarbij deze zich eenzijdig verbindt tot handelingen van een bepaalde kwaliteit in een op individueel niveau meetbare dimensie, waarbij een aanspraak wordt gevestigd voor de individuele gebruiker of afnemer. Indien de uitvoeringsorganisatie of dienstverlenende organisatie zich niet houdt aan wat was toegezegd, heeft de individu recht op schadeloosstelling. Hij kan zich dan zelfs bij de rechter vervoegen. Permanente krachtige klantenorganisaties lijken een conditio sine qua non voor de bloei van kwaliteitshandvesten.

Het voorafgaande was niet meer dan een verkenning in het boeiende deels nieuwe land van de verzelfstandiging; verbreding van verantwoording is ook te beschouwen als een bijdrage tot het democratisch gehalte van onze samenleving, maar tevens tot stabilisering van de cultuur van hybride organisaties.

Het Handvest Publieke Verantwoording dat een aantal Nederlandse ZBO's heeft gepubliceerd is een aantrekkelijke uitwerking van de zojuist geopperde gedachten. Visitaties geven op grond van dit handvest regelmatig een publiek beeld van de manier waarop die publieke verantwoording gestalte krijgt. Meervoudige verantwoording is normaal aan het worden.

Interne integratie-mechanismen, homogene externe juridische relaties, meervoudige verantwoordingspatronen, het zijn naast de eerdere opmerkingen omtrent de ontwikkeling van leervermogen en de keuze voor het interactiemodel als besluitvormingskader, bijdragen tot een meer stabiele cultuur van hybride organisaties.

Maar het vorenstaande is een typisch Nederlandse opvatting die past in de cultuur van een Rijnlandse West-Europese staat. Er bestaat geen universele mondiale cultuur rond publieke sectoren. De aanbevelingen voor culturele stabiliteit zijn ook heel goed te beschouwen als onderdeel van de governance voor dergelijke organisaties.

Die governance-concepten zouden dus ook tot op zekere hoogte specifiek behoren te zijn.

In het geval dat internationaal gestandaardiseerde governance concepten zijn gehanteerd, zal er als gevolg van de specificiteit van de omringende cultuur dus waarschijnlijk een verschil gaan optreden tussen dat wat is voorgeschreven c.q. geregeld en dat wat werkelijk gebeurt.

Wij kunnen deze discrepantie ook omschrijven als het verschil tussen een formele en een informele organisatie.

Als deze discrepantie te groot wordt, ontstaat er een crisis. Deze crisis heeft aanvankelijk een verborgen karakter.

Wij stellen ons voor bij een beperkt aantal hybriden op de Nederlandse Antillen en in Nederland in kaart te brengen:

- hoe governance-concepten formeel zijn verankerd in wetgeving, statuten en andere regelingen;
- hoe de informele organisatie functioneert;
- hoe de discrepantie tussen formele en informele organisatie is te beschrijven;
- welke crisisverschijnselen zijn waar te nemen;
- hoe de omgang met deze verschijnselen functioneert.

Vervolgens bestuderen wij publicaties over vergelijkende cultuuranalyses van beide samenlevingen.

In een synthese trachten wij overeenkomsten en verschillen tussen de eerdergenoemde discrepanties, crisisverschijnselen en crisisomvang te duiden. Daaruit vloeien ook concrete aanbevelingen voort betreffende de wijze waarop Antilliaanse organisaties zich in een globaliserend milieu met behoud van de eigen culturele waarden toch goed kunnen ontwikkelen. Die aanbevelingen kunnen voor overheidsorganisaties en voor ondernemingen van groot belang zijn. Het is dan ook gewenst dat de resultaten van het onderzoek zo spoedig mogelijk via lezingen e.d. bekend raken.

Het is mijn voornemen om samen met een aantal collega's aan de UNA wetenschappelijke publicaties te verzorgen, ook in Engelstalige tijdschriften. Wellicht is het mogelijk reeds na een jaar de eerste resultaten in een lezingenreeks voor een breed publiek te verspreiden.

Mevrouw de Rector,

Aan het slot van mijn inhoudelijk betoog gekomen heb ik er behoefte aan iedereen te danken, die verantwoordelijkheid draagt voor mijn benoeming alhier. Het is mijn voornemen niemand teleur te stellen. Zij die de leerstoel hebben ingesteld en gefinancierd zullen naar ik hoop eer inleggen met hun scheppingsdaad, een typische publieke waarde.

De collega's die ik in het voortraject heb mogen ontmoeten, met name Kunneman en Goede, hebben mij hartelijk bejegend. Velen hebben mij vereerd met blijken van belangstelling.

De studenten hoop ik te begeleiden op weg naar een roemrijke toekomst. Mijn persoonlijke definitie van hoger onderwijs luidt: provocatie tot zelfstudie. De didactische werkvormen die ik hanteer sluiten daarbij aan.

Het is voor mij een bron van onpeilbaar diepe vreugde dat mijn echtgenote Yvonne hier vandaag aanwezig is. Zij heeft al mijn voorafgaande oraties meegemaakt, maar het afgelopen jaar was zij ernstig ziek, en het was lang onzeker of zij hier ook zou zijn. Bij de voorlaatste oratie beloofde ik mijn moeder dat het de laatste zou zijn. Voor haar was dat ook zo. Mijn Yvonne is ook de voornaamste critica indien ik mij op zeker moment in mijn leven niet gedraag in overeenstemming met haar concept voor governance. Dan schaam ik mij en immunisering is in een liefdesrelatie uitgesloten. Daarom is die governance ook waarlijk duurzaam. Deze oratie is echter opgedragen aan onze jongste zoon Jeroen, die het soms moeilijk heeft omdat hij deugzaam is, en zich te weinig immuniseert.

Ik heb gezegd.