

# Boekbesprekingen

---

## Scepsis der maakbaarheid

### 'Wrong but (w)romantic'

Paul Frissen – *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid.* – Amsterdam : Uitgeverij Van Gennep, 2007

Michael Barber – *Instruction to deliver. Tony Blair, Public Services and the Challenge of Achieving Targets* – Politicos Publishing, 2007

*Peter Noordhoek*

De discussie over de inrichting van de samenleving kenmerkt zich meer door meningen dan door visies. De hier besproken boeken van Frissen en Barber zijn daar een uitzondering op en vertegenwoordigen tegelijk twee uitersten van het spectrum. Het boek van Paul Frissen, *De staat van verschil*, is een overmaats essay dat overtuigend de visie brengt dat een overheid die de samenleving vanuit een maakbaarheidsgedachte benadert, vooral tragisch moet worden bekeken. Het andere boek van Michael Barber, *Instruction to deliver*, is een groot voorbeeld van maakbaarheid en beschrijft hoe ten tijde van Blair de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering is aangepakt. Een groter verschil kun je niet hebben, maar toch, samen vullen ze elkaar aan en geven – bijna – de stand van zaken weer in het denken over de toekomst van de overheid. Bijna, want als we niet oppassen, zorgen de verschillende visies voor een patstelling in het denken over de toekomst van de publieke sector en dan mogen deze auteurs niet het laatste woord hebben.

Paul Frissen bouwt in *De staat van verschil* door op zijn indrukwekkend oeuvre. Gaat hij zo door dan zal hij voor lange tijd een soort bestuurskundig-filosofische krabpaal blijven waar alle andere auteurs tegenaan moeten schurken, willen ze serieus worden genomen. De vraag is wel hoe diep die invloed gaat. Het vaste verwijt dat Frissen wordt gemaakt, is dat hij niet 'praktisch' is. Wil je handreikingen uit zijn werk halen over hoe je dingen moet doen, dan laat hij de handen nogal leeg. Maar in wezen is dat verwijt niet terecht. Frissen laat in zijn werk geen ruimte voor lege pretenties en dat geldt ook voor hemzelf. Hij laat wel

haarscherp zien waar lege pretenties toe kunnen leiden en stelt daar vooral een houding tegenover en geen handleiding – hij gelooft niet in handleidingen. Waar gelooft hij dan wel in? Om een complex boek tot één praktisch woord terug te brengen: hij gelooft in ‘ontregelen’. Dat is dus wat anders dan dereguleren. Dereguleren omvat de pretentie dat je de hoeveelheid regelgeving kunt terugbrengen door een gericht programma en de keuze van een specifieke doelstelling, zeg 25 procent. Hij redeneert overtuigend tot de conclusie dat dit niet werkt en dat waarschijnlijk het tegenovergestelde wordt bereikt. Vooral hekelt hij daarbij de achterliggende gedachte dat ideologische doelen en het gelijkheidsdenken daarachter via instrumenten als regulering of deregulering gerealiseerd kunnen worden. Ontregelen is niet regelen, is geen doelen stellen, is handen afhouden en niet willen sturen, niet willen ‘maken’. Deze in de kern radicaal liberale visie kantelt hij op positieve manier door de lof van het differentiatiedenken te zingen. Koester het verschil waar dit ontstaat. Zo doorbreekt hij de verlamming die uitgaat van zijn ironische kijk op de staat als vooral tragisch verschijnsel.

Michael Barbers boek is een autobiografie die zich toespitst op de tijd dat Barber hoofd was van ‘The Prime Minister’s Delivery Unit’. Een oud-marxist en Labour-activist die zich via de onderwijsvakbonden en een hoogleraarschap ontwikkelde tot een kritische beschouwer van de heersende mentaliteit van de overheid in het algemeen en het onderwijs in het bijzonder. Een *Werdegang* die hem in staat stelde om letterlijk en figuurlijk van binnenuit de man te worden die de overheid moest veranderen. In zijn verhaal komen alle elementen bij elkaar die kenmerkend zijn voor het (sociaaldemocratisch) maakbaarheids geloof en het managementdenken van rond de eeuwwisseling. Net zoals Frissens denkbeelden (te) snel terug te brengen zijn tot alles wat postmodern is (waarmee we bedoelen: niet voor ons), zo is dit verhaal vrij makkelijk terug te brengen tot de overmoed van het planningsdenken. Met andere woorden: dit stel je jezelf niet tot voorbeeld. Maar zoals David Cameron keer op keer zei tijdens zijn historische speech voor de Conservative Party Conference: ‘We mogen dan kritiek hebben op Labour, maar tenzij wij begrijpen wat ze fout hebben gedaan, zullen wij dezelfde fouten maken’ – waarna hij de kans greep om te vertellen wat er wel zou moeten gebeuren. Cameron mag hopen dat hij over een eigen Barber beschikt als hij aan de macht komt. Blair zelf slaagde er in zijn eerste regeringsperiode naar zijn eigen mening niet voldoende in om zijn beleid uitgevoerd te krijgen. Barber beschrijft hoe hij daar met een kleine eenheid, een grote ambitie, scherp geformuleerde doelen en de steun van Blair doorheen probeerde te breken. Hij lijkt daar relatief goed in te zijn geslaagd, maar hij citeert niet voor niets als motto uit het gedicht van T.S. Eliot, *The Hollow Man*, de volgende regels:

*‘Between the idea  
And the reality  
Between the motion  
And the act  
Falls the Shadow.’*

Het volle verhaal is zowel bij Frissen als Barber interessanter dan de eerste samenvatting. Bij Frissen moeten we goed begrijpen dat ontregelen voor een dubbele beweging staat. Enerzijds veronderstelt ontregelen de ‘opheffing van doelgerichtheid op politiek-bestuurlijk niveau’. Anderzijds is ontregelen een beoogde vermaatschappelijking of individualisering van doelgericht handelen. Frissens pleidooi is een waarschuwing tegen de onbedoelde effecten van het politieke handelen, maar het is ook een serieus te nemen pleidooi voor de begrenzing van de maakbaarheid. In die zin is Frissen overigens niet alleen liberaal: hij ziet het klassieke maatschappelijke middenveld als een ‘fortificatie tegen de gelijkschakelende staat’. Hij koestert het rizoom, een nuttige woekeraar zonder centrum. Barber is niet alleen de man van de maakbaarheid, hij beseft ook scherp hoe menselijke tekortkomingen de grenzen van de maakbaarheid kunnen bepalen. Hij schuwt echter geen enkel middel om de grenzen op te zoeken en voelt zich daarbij niet te goed om regelmatig de gangen van No. 10 Downing Street door te lopen, hopen op die ene kans die hem geboden wordt als Blair toevallig door de gangen loopt en hij zich in ‘de vortex van de macht’ kan storten. Die vortex beschrijft hij als ware het een rizoom, maar hij maakt het meteen onderdeel van zijn streven naar maakbaarheid.

Zonder Frissen tekort te doen, is van de twee boeken dat van Barber per saldo toch het meest bijzondere. Het is niet vaak dat je een autobiografie in handen krijgt van iemand die zo op het snijvlak van de politieke en ambtelijke wereld heeft gefunctioneerd en er zo informatief over weet te schrijven. Hij weet een sterke visie te combineren met een helder oog voor de dagelijkse praktijk. Al lezend vraag ik me steeds af hoe hij op het werk van Frissen zou reageren. Laat ik er dit citaat uithalen:

*‘The neglect of implementation issues is more than a simple intellectual mistake: it may be a rational response to the fact that our political system confers more rewards for the shrewd deployment of symbols and generalised arguments than it does for detailed realistic analysis and forecasting.’*

Het citaat doet me vermoeden dat hij in ieder geval moeite zou hebben met de vorm waarin Frissen schrijft; modderloos.

Over Blairs benadering schrijft hij in ieder geval lovend. In tegenstelling tot het publieke beeld van een opportunistische premier beschrijft hij een premier die echte aandacht voor de uitvoering had, daarbij keuzes durfde te maken en oog had voor de valkuilen.

*‘He always favoured fewer rather than more targets, and rightly worried that the system would take them literally and hit the targets but miss the point.’*

Als een regering al haar doelen zou halen moet die regering beschuldigd worden van te weinig ambitie.

Frissen en Barber vertegenwoordigen niet alleen twee uiteinden van het politieke spectrum, maar ook twee uiteinden van het denken over de uitvoering van het beleid, althans zo lijkt het. De ene wil ontregelen, de ander juist regelen. De ene houdt van chaos, de ander leeft om er orde van te maken. De ene kijkt naar het grote verhaal, de ander naar het dagelijkse. Toch komen ze ook bij elkaar, vooral in hun omarmen van het maken van verschil.

Frissen verdedigt dit uit principe. Barber omarmt het in zijn *league tables*, omdat het een soort competitieve spanning geeft waardoor beter wordt gepresteerd.

Barber zelf brengt dat op speelse wijze in beeld door te verwijzen naar een in het Verenigd Koninkrijk bekend boek van Sellar en Yeatman, *1066 and all that*.

Daarin wordt met Britse humor gezegd dat sommige ideeën ‘*wrong but wromantic*’ zijn. Met andere woorden: sommige ideeën gaan in tegen de heersende opvatting in de samenleving over wat (politiek) correct is, maar worden toch met enige bewondering bekeken. Andere ideeën gaan zo tegen die heersende opvatting in dat ze ronduit afstotend worden gevonden. Figuur 1 brengt dit in een matrix bij elkaar.

Figuur 1.

	Ongelijkheid	Gelijkheid
Diversiteit	fout maar romantisch	juist en romantisch
Uniformiteit	fout en afstotend	Juist, maar afschrikwekkend

Het intelligente van deze ‘wobbelende’ matrix is de wijze waarop gespeeld wordt met percepties. Traditioneel rechts is in de linkerbovenhoek te vinden. Voorstander van een combinatie van diversiteit en ongelijkheid die aansprekend is, maar wel erg ingaat tegen een breed gedeelde mening in onze cultuur dat het maken van verschil niet wenselijk is. Zeker niet als het om de overheid richting individuele burgers gaat. Traditioneel links is in de rechterbenedenhoek te vinden.

Maar er zijn inmiddels meer smaken. Zowel privatisering als centrale sturing lijken achter de horizon te zijn verdwenen en een nieuw paradigma doet opgang. Het is een stroming die het accent legt op autonomie en versterking van de professionele kwaliteit. In Nederland is deze heel zichtbaar geworden via het themanummer van *Christen Democratische Verkenningen* (CDV) over ‘beroepszeer’ en inmiddels neergeslagen in coalitie- en regeerakkoord. In het Verenigd Koninkrijk moesten ze het zonder zo’n mooi themanummer stellen, maar het sentiment is precies hetzelfde. De Conservatieven verwoordden dit het scherpst door over bijvoorbeeld de gezondheidszorg te stellen dat de aansturing van de professionals door Londen moet worden vervangen door aansturing door de patiënten. Binnen de matrix moet dit alles waarschijnlijk worden geschaard onder de noemer ‘juist en romantisch’.

Wat zegt dit alles over de maakbaarheid van de samenleving?

Frissen is duidelijk. Het streven naar maakbaarheid is doorgaans tragisch. Ook Barber overschat uiteindelijk de eigen mogelijkheden tot maakbaarheid niet. Hij zegt over zijn eigen aanpak: ‘*We only have rubber levers* (p. 86)’. Maar bij beiden

voel je uiteindelijk het romantische idee overheersen dat het anders kan. Geen van beiden legt zich echt neer bij de samenleving zoals die nu is. Frissen wisselt zijn ironie uiteindelijk niet in voor fatalisme en is overtuigend in zijn pleidooi voor schoonheid. Barber is mooi in zijn beschrijving van het moddergevecht met de uitvoeringspraktijk en laat zijn werk zien als een voorbeeld van hoe het kan: 'En toch beweegt ie'.

Vorbij de romantiek zou een voorzichtige conclusie kunnen zijn dat de maakbaarheid van dé samenleving niet denkbaar is, maar dat mensen het maken niet kunnen laten en zo de samenleving in ieder geval laten bewegen.