

## VERTROUWEN EN TRANSPARANTIE

### *1. Inleiding: begrippen met slechte huwelijken.*

Er zijn begrippenparen waar iets eigenaardigs mee aan de hand is. Op het eerste gezicht lijken de beide begrippen van zo'n paar nauw verwant, direct in elkaar verlengde te liggen, elkaar aan te vullen en onverbrekkelijk met elkaar verbonden te zijn. Maar bij nadere beschouwing blijkt het te wringen en te schuren tussen beiden. Het herinnert aan een slecht huwelijk. De beide huwelijkspartners lijken elkaar voor het leven trouw gezworen te hebben; maar de insiders weten dat het huwelijk een permanente vechtpartij is. Ik noem daarvan twee voorbeelden.

Allereerst, denk aan het begrippenpaar staatsmanswijsheid en ethiek. Op het eerste gezicht liggen die inderdaad geheel en al in elkaar verlengde. Verlangen we niet van de staatsman dat zijn wijsheid hem in staat zal stellen om een samenleving te realiseren die beheerst en gedragen wordt door de regels van de ethiek? Zijn we er niet allen van overtuigd dat de ethiek de basis van het recht is; en dat de staatsman het recht moet realiseren en beschermen? Maar Machiavelli heeft ons met zijn *De Vorst* en zijn *Discorsi* over Livius geleerd dat de reikwijdte van de ethiek – helaas! - beperkt is, en dat staatsmanswijsheid soms verlangt om te zondigen tegen de dictaten van de ethiek. Het handelen van de staatsman is veelal een balanceren tussen ethos en kratos – en, zoals Friedrich Meinecke beklemtoonde, slechts het geweten van de staatsman kan hier zijn kompas zijn. Daarom, staatsmanswijsheid en ethiek vullen elkaar geenszins aan; maar er bestaat een permanent conflict tussen beide dat men het beste karakteriseren als 'tragisch'. Wat zozeer bij elkaar leek te horen, markeert juist een permanent spanningsveld.

Een tweede voorbeeld. Neem de begrippen vrijheid en gelijkheid. Zijn vrijheid en gelijkheid niet de steunpilaren onder de goede, democratische orde? Verstaan wij onder democratie niet het systeem dat zich de realisering en het behoud van de vrijheid en de gelijkheid van de staatsburgers ten doel stelt? Zal iedere rechtgeaarde democraat er daarom niet van overtuigd zijn dat vrijheid en gelijkheid in elkaars verlengde liggen? Maar, wederom, zo is het niet. De geschiedenis laat hier geen ruimte voor misverstand. Vrijheid en gelijkheid zijn de eerste twee van het fameuze drietal van de Franse revolutionairen, 'liberté, égalité et fraternité'. We weten dat alle ideologische strijd sinds de Franse Revolutie voortkwam uit de conflicten tussen die drie noties. En waar de vrijheid de leuze van de liberealen zou zijn, de

gelijkheid die van de socialisten en de broederschap die van de nationalisten. Tocqueville legde de aard van het conflict meedogenloos bloot<sup>1</sup>. Wie de vrijheid wil, zal erin moeten berusten dat hij daarmee ook aan de ongelijkheid vrij spel geeft; en wie de gelijkheid wil, zal inbreuken op de vrijheid moeten maken om die te realiseren. Ook hier dus dat tragisch conflict tussen twee noties die wij beiden zozeer waarderen. We moeten concluderen dat het Pantheon van onze meest dierbare politieke en morele desiderata helaas hopeloos in, en tegen zichzelf verdeeld is.

## 2. *Vertrouwen*

Datzelfde doet zich ook voor met de begrippen vertrouwen en transparantie. Beide begrippen staan hoog genoteerd in het hedendaagse denken over het openbaar bestuur en over de eisen waaraan dat moet voldoen. Dat moet gebaseerd zijn op vertrouwen en dat vertrouwen ook rechvaardigen. Dat alles gedragen door het inzicht dat vertrouwen het sociale kapitaal bij uitstek is en dat steeds als goud gekoesterd moet worden. Want, we weten het allen, het vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard. Voorts, het lijkt aannemelijk dat weinig de zaak van het vertrouwen beter dient dan openheid en transparantie. Wat zich in de duisternis van achterkamertjes voltrekt, roept al gauw wantrouwen bij ons op. En de ervaring bevestigt dat daar maar al te vaak uitstekende redenen voor zijn. Ook de begrippen vertrouwen en transparantie lijken dus in elkaars verlengde te liggen en nauw bij elkaar aan te sluiten. Net zoals die beide begrippenparen die ik hiervoor noemde. En ook dat is een deel van de waarheid. Want er is zeker een traject op de weg naar de goede samenleving dat vertrouwen en transparantie in goed gezelschap tezamen kunnen afleggen, zoals dat ook geldt voor ethiek en staansmanswijsheid of voor vrijheid en gelijkheid.

Maar er komt een moment waar beider wegen onherroepelijk uit elkaar gaan en waar het conflict tussen vertrouwen en transparantie onvermijdelijk wordt. Ik wil hieronder aangeven waar dat conflict tussen beiden ontstaat en zal daarna uiteenzetten op welke manier het aan de wortel ligt van dat tussen managers en professionals en waar de hedendaagse overheid zozeer mee worstelt. Aan het einde van mijn betoog wil ik een enkele suggestie doen voor hoe men dat conflict aan kan pakken en voor hoe de relatie tussen professionals en managers het beste te organiseren valt. De eerlijkheid gebiedt mij om daar die direct aan toe te voegen dat mijn suggestie verre van origineel is. Maar het komt wel eens voor dat men het voor de hand liggende over het hoofd ziet.

---

<sup>1</sup> En Robert Nozick zou hem daarin navolgen in zijn R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford 1974.

Ik begin met het begrip vertrouwen, 'trust' in het Engels. In de geschiedenis van de politieke filosofie heeft het geen belangrijke rol gespeeld. Een uitzondering is het 16<sup>e</sup> eeuwse neo-Stoïcisme dat de 'fides' zag als een van de voornaamste deugden van de vorst en van het staatsbestuur. Veel explicieter was John Locke in het tweede deel van zijn *Two Treatises on Government* van 1691:

'There is, therefore, secondly, another way whereby governments are dissolved, and that is when the legislative, or the prince, either of them act contrary to their trust. For the legislative acts against the trust reposed in them when they endeavour to invade the property of the subject, and to make themselves, or any part of the community, masters or arbitrary disposers of the lives, liberties or fortunes of the people'<sup>2</sup>.

Er moet dus voor Locke een vertrouwensrelatie bestaan tussen legislatief en executief, het domein van de vorst - en ik herinner er hier *en passant* nog eens aan dat de kern van Montesquieu's *Trias Politica* al bij Locke te vinden is. Uiteraard moet men Locke hier niet lezen als een vroege verwoording van wat in ons bestel sinds 1866 bekend staat als de vertrouwensregel, d.w.z. dat het executief terug moet treden wanneer dat niet meer het vertrouwen van het legislatief heeft. Zoveel wordt al meteen duidelijk uit Locke's observatie dat het vertrouwen tussen legislatief en executief geschonden zou worden wanneer het legislatief zich met de burger, zijn rechten en eigendom gaat bemoeien. Hier staat Locke nog met beide voeten in een geheel andere wereld dan de onze.

Het begrip vertrouwen heeft zijn grote hedendaagse populariteit daarentegen eerst verworven met de publicatie van een beroemd boek van Robert Putnam, getiteld *Making Democracy work* uit 1993<sup>3</sup>. In dit boek stelde Putnam zich de vraag waarom het Noorden van Italië economisch en politiek zoveel beter functioneerde dan het Italië van ten Zuiden Napels, ofwel de vraag 'waarom Christus maar tot Eboli kwam', om de titel te parafaseren van Carlo Levi's beroemde boek. De belangrijkste onafhankelijke variabele is hier, volgens Putnam, het vertrouwen; en waarbij hij onderscheidt tussen 'particularized' en 'generalized trust'. Van 'particularized trust' is sprake wanneer men alleen maar zijn naaste omgeving van familieleden, vrienden en kennissen vertrouwt; terwijl men iedereen daarbuiten steeds met het grootste wantrouwen tegemoetreedt. Dat is het soort van vertrouwen dat heerst tussen samenzweerders; het soort van vertrouwen dat de Maffia op de been houdt. Daartegenover staat 'generalized trust', d.w.z. de bereidheid om ook volstreekte vreemdelingen te vertrouwen en waarbij die bereidheid ingegeven wordt door de innerlijke zekerheid dat men door de ander

---

<sup>2</sup> J. Locke, *Two Treatises on Government. Book II*, Londen 1924; 228

niet bedrogen zal worden, zoals men zelfs ook de ander niet bedriegen zal. Dat is het soort van vertrouwen dat wij stellen in de banken waaraan wij ons spaargeld toevertrouwen en in het geheel van regels die een goed georganiseerde democratische staat en samenleving overeind houden. Het is het soort van vertrouwen dat met de krediet-crisis – die in wezen een vertrouwens-crisis was – een zo lelijke knauw opliep. En de economische rampen die zich nu, en in de nabije toekomst, aan ons voltrekken, bewijzen eens te meer dat heel onze samenleving – economie en politiek – dankzij het vertrouwen drijvende gehouden worden. Zonder vertrouwen keren we terug tot de barbarij; en degenen die de mechanismes van het vertrouwen ondermijnen, verdienen de schandpaal. Vertrouwen is het cement van de samenleving; en zonder dat valt de samenleving uiteen in de Hobbesiaanse natuurstaat.

Putnam's boek was de eerste in een lange rij van studies over het vertrouwen en de rol daarvan in de samenleving. Auteurs als Fukuyama, Misztal, Offe, Sztompka, Hollis, Morgenstern, Warren en talloze anderen bogen zich over dit zo bijzondere fenomeen. Maar in plaats van hun geschriften te onderzoeken om te komen tot nader inzicht daarin, geef ik er de voorkeur aan om te zien wat twee eerdere auteurs, Tocqueville en de Duitse systeem-theoreticus Niklas Luhmann zeiden over vertrouwen, lang voor de hedendaagse cultus van het begrip. Beluisteren we Tocqueville:

'If I now consider man in his isolated capacity, I find that dogmatic belief is no less indispensable to him in order to live alone than it is to enable him to co-operate with his fellows. If men were forced to demonstrate for himself all the truths of which he makes daily use, his task would never end (...) As, from the shortness of his life, he has not the time, nor, from the limits of his intelligence, the capacity, to act in this way, he is reduced to take on trust a host of facts and opinions which he has not had the time or the power to verify for himself (...). There is no philosopher in the world so great but that he believes a million things on the faith of other people and accepts a great many more truths than he demonstrates'<sup>4</sup>.

De gedachte is dat we bij vrijwel al onze overtuigingen – met behulp waarvan wij ons een weg banen door de problemen waar de samenleving ons mee confronteert – blind varen op wat wij op goed vertrouwen van anderen voor waar houden. Het leven is kort, onze problemen talloos en moeilijk te peilen, en we kunnen het hoofd daarom alleen boven water houden door in principe te vertrouwen op wat anderen ons vertellen over hoe de wereld in elkaar zit. Als we alles voor onszelf tot op de bodem uit zouden moeten zoeken, dan zouden we meteen al vastlopen bij het eerste de beste enigszins complexe probleem dat zich aan ons

---

<sup>3</sup> R. Putnam, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton 1993

<sup>4</sup> A. de Tocqueville, *Democracy in America. Vol. II.*, New York 1945; 9, 10.

voordoet. En wie dat probeert is, zoals Tocqueville zegt, weliswaar ‘independent’, maar tegelijkertijd geheel en al ‘powerless’<sup>5</sup>. Kortom, alleen op basis van vertrouwen is een normaal, ontspannen menselijk leven mogelijk. En Tocqueville verbindt hier de belangwekkende conclusie aan veel van onze opinies dus voort- of meedrijven met wat het grootste deel van onze medemensen er voor opinies op na houdt. De publieke opinie is daarom een onoverwinnelijke sociale en politieke macht. ‘L’opinion publique est la reine du monde’, zoals men dat in de 18<sup>e</sup> eeuw al graag zei.

Dezelfde gedachte treffen we aan in in een kort boekje dat de Duitse systeem-theoreticus Niklas Luhmann meer dan veertig jaar geleden schreef over vertrouwen, en dat in scherpzinnigheid en trefzekerheid veel overtreft van dat daar de afgelopen vijftien jaar over werd gezegd. Luhmann beklemtoont hoe wezenlijk vertrouwen is voor al het menselijk doen en laten:

‘trust, in the broadest sense of confidence in one’s expectations, is a basic fact of human social life. In many situations, of course, man can choose in certain respects whether or not to bestow trust. But a complete absence of trust would even prevent him from getting up in the morning. He would be prey to a vague sense of dread, to paralyzing fears. He would not even be capable of formulating definite *distrust* and making that the basis for precautionary measures, since this would presuppose trust in other directions. Anything and everything would be possible. Such abrupt confrontation with the complexity of the world at its most extreme is beyond human endurance’<sup>6</sup>.

En elders vat hij zijn gedachten aldus samen: ‘by means of trust, the truster unburdens himself of a complexity that he cannot sustain’<sup>7</sup>. Anders dan Tocqueville komt Luhmann dus ook tot een duidelijke bepaling van waarom het draait bij vertrouwen: *vertrouwen is de reductie van complexiteit*. We leven in een wereld waarvan de complexiteit ver uitgaat boven wat wij aankunnen; en alleen door vertrouwen kunnen wij die onbevatbare complexiteit reduceren tot proporties die wij voor ons, als individuen, nog beheersbaar zijn. En voorts: hoe complexer de wereld waarin wij leven, des te afhankelijker wij zijn van de reductie van complexiteit door vertrouwen.

### 3. *Transparantie*

---

<sup>5</sup> Tocqueville, *op cit.*; 9. Waarbij men bedenken moet dat ‘independence’ voor Tocqueville (zoals voor de meeste Franse liberalen van de eerste helft van de 19<sup>e</sup> eeuw) equivalent is met ‘vrijheid’ – zodat degene die afziet van vertrouwen zowel ‘vrij’ als ‘machteloos’ is. Een paradox die tot nadenken stemt.

<sup>6</sup> N. Luhmann, *Trust and power. Two works by Niklas Luhmann. With an introduction by Gianfranco Poggi*, Chichester 1973; 4.

<sup>7</sup> Luhmann, *op. cit.*; 63.

Vestigen we nu de aandacht op transparantie. Het gaat daar bij evident om een visuele metafoor, met de suggestie van openheid, helderheid, overzichtelijkheid, reinheid en zuiverheid, en waarbij het wezenlijke steeds behouden blijft in veelvormigheid en meerduidigheid – kortom, in complexiteit. De verwantschap van de metafoor van de transparantie met wat Tocqueville en Luhmann verstonden onder vertrouwen zal geen toelichting behoeven: ook hier gaat het om een reductie van complexiteit. En dan uiteraard om een reductie van complexiteit waarbij *geen* beroep gedaan wordt op vertrouwen. Kortom, er zijn tenminste *twee* manieren om om te gaan met de complexiteit van onze moderne sociale en politieke wereld: vertrouwen *en* transparantie.

Dat is waar de begrippen vertrouwen en transparantie in elkaars verlengde lijken te liggen, zoals dat ook het geval was met ethiek en staatsmanswijsheid, en met vrijheid en gelijkheid. Beiden bewerken die reductie van complexiteit. En het behoeft daarom niet te verbazen dat een samenleving als de onze, complexer dan enig andere in de geschiedenis van de mensheid, ook zeer geïnteresseerd is in de transparantie. En dat die daar ook reeds uitvoerig over theoretiseerde. Weliswaar nog niet zo intensief als het geval was met vertrouwen: PiCarta biedt slechts 400 relevante publicaties over transparantie tegenover 2400 over vertrouwen. Maar ik heb de indruk dat de laatste jaren de grootste acceleratie in publicaties plaatsvond bij de transparantie – het lijkt daarom aannemelijk dat in de nabije toekomst de afstand tussen de aantallen publicaties over beide begrippen meer en meer naar elkaar zullen toegroeien. En het is zeker waar: in het denken over het openbaar bestuur heeft men tegenwoordig steeds de mond vol van transparantie.

Een voorbeeld - uit velen - is de checklist voor 'good governance' van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Die checklist omvat drie hoofdcategoriën: 1) kwaliteit dienstverlening, 2) transparantie en integriteit en 3) bestuur, toezicht en verantwoording. En waarbij de tweede categorie als volgt wordt ingeleid:

'de geëmancipeerde mondige burger en andere stakeholders vereisen (sic!) een grote mate van transparantie in het optreden van de moderne overheid. Dat geldt voor de beleidsvoorbereiding, voor de geleverde producten en diensten, voor concrete aanvraag en besluitvormingsprocedures alsook voor het functioneren van de organisatie. Openheid over de prestaties vormt een stimulans voor verbetering en bevordert de integriteit van de organisatie. Integriteit gaat verder dan het bieden van transparantie. Dat gaat ook om gedrag en verantwoordelijkheidsgevoel. Organisaties en medewerkers zijn zich bewust dat zij bij al hun handelen de overheid vertegenwoordigen en daarin een voorbeeldfunctie hebben'.

Ik zie nu even af van bedenkelijke metaforen zoals die van een overheid die producten en diensten levert, en van overheidsorganisaties die ‘de overheid vertegenwoordigen’ in plaats van daar een onderdeel van te zijn etc. – en wijs erop hoezeer in de zelfbeleving van de hedendaagse overheid transparantie en integriteit blijkbaar met elkaar verbonden zijn. De integere overheid is de transparante overheid – en buiten de transparantie is er geen integriteit. Dat is de suggestie.

Voorts, heel het document ademt de sfeer van de ‘New Public Management’ en waarbij het steeds gaat om het introduceren in de overheid van de werkwijze, mentaliteit, de normen en waarden van het bedrijfsleven. Het ‘New Public Management’ ziet in het bedrijfsleven het model voor de overheid. De min of meer officiële Bijbel van het NPM is het in 1993 verschenen boek van David Osborne en Ted Gaebler met als titel *Reinventing Government*<sup>8</sup>. De invloed van dit inderdaad ongemeen krachtige en eloquente boek laat zich moeilijk overschatten. Het boek heeft zijn diepe sporen nagelaten in de wijze waarop Westerse overheden in de afgelopen twintig jaar werden aangepast aan de eisen van de moderne tijd. Het boek is een hardhandige afrekening met de overheid van de verzorgingsstaat die door gebrek aan initiatief, beweeglijkheid, flexibiliteit en inventiviteit in het geheel niet opgewassen bleek tegen de eisen waaraan een moderne overheid moet voldoen. In die zin was *Reinventing Government* inderdaad een even zinvol als onontkoombaar boek. Er was in de jaren tachtig van de vorige eeuw onmiskenbaar iets ernstig vastgelopen in de Westerse overheden – en *Reinventing Government* was daarop het even adequate als welkome antwoord. Daarover geen misverstand.

Voorts liep de boodschap van *Reinventing Government* in veel opzichten parallel aan die van de econoom Milton Friedman. Friedman was de metafysicus van het kapitalisme, zoals Marx de metafysicus van het anti-kapitalisme was geweest. In beide gevallen ging het om een metafysische waardering van de meest fundamentele mechanismes van de markeconomie – met als enig verschil dat Friedman een warm gevoel over die mechanismes had, terwijl Marx die veroordeelde. Maar beiden waren metafysici in de zin dat zij een bepaald model van de maatschappelijke werkelijkheid voor de werkelijkheid zelf hielden. In het geval van Milton Friedman leidde dit ertoe dat hij de mechanismes van de markeconomie een universele betekenis toekende in de zin dat, naar zijn idee, iedere menselijke organisatie zich op basis van die mechanismes zou moeten modelleren. De *homo economicus* werd aldus het model voor de moderne mens *überhaupt*. En dat betekende voorts dat de zojuist genoemde

---

<sup>8</sup> D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York 1993

ongemakken van de overheid van de verzorgingsstaat verholpen moesten worden door de introductie van de logica van de markt in de overheid.

Dat was inderdaad ook de bedoeling van Osborne en Gaebler – niet voor niets had hun boek als ondertitel: *How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Ook zij zagen de markt als model voor de overheid. En dat bleef niet alleen beperkt tot de titel van hun boek: zie daartoe de wijze waarop Osborne en Gaebler het program van hun boek samenvatten en wat zij zagen als de ultieme doelstelling van de NPM:

‘It is willing to abandon old programs and methods. It is innovative and imaginative and creative. It takes risks. It turns public functions into moneymakers rather than budgetbusters. It eschews traditional alternatives that offer only life-support systems. It works with the private sector. It employs solid business sense. It privatizes. It creates enterprises and revenues generating operations. It is market oriented. It focuses on performance measurement. It rewards merit. It says “Let’s make this work,” and it is unafraid to dream the great dream’<sup>9</sup>.

Dat programma heeft de laatste jaren veel van zijn aureool verloren, niet in de laatste plaats omdat de Friedmanniaanse metafysica sinds de krediet-krisis nog maar weinig aanhangers telt. Gelukkig maar, hoewel de prijs die we daar, zowel figuurlijk als letterlijk, voor hebben moeten betalen bepaald aan de hoge kant geweest is. De metafysica van Friedman is ongetwijfeld de duurste vergissing die de mensheid zich ooit gepermitteerde.

Maar hoezeer de boodschap van Friedman en die van Osborne en Gaebler ook parallel lopen, men moet het kind niet met het badwater weggooien. Zeker zat er een element van niet ongevaarlijke overdrijving in de redentie van Osborne en Gaebler. Maar hun streven naar grotere bestuurlijke efficiency, naar grotere flexibiliteit en doelmatigheid in overheidsorganisaties was ongetwijfeld pure winst – en men mag hopen dat die winst niet meer verloren gaat. Bovendien kan men Osborne en Gaebler de ongerijmdheden niet aanwrijven waar veel van de lezers van hun boek toe kwamen. Osborne en Gaebler geven keer op keer toe dat markt en overheid geheel verschillende zaken zijn en dat er daarom steeds grenzen zijn aan ieder streven de overheid te modelleren naar de markt. Anders dan de volgelingen van Friedman bepleitten zij nooit de afschaffing van de Staat; herhaaldelijk wijzen zij erop dat het hen niet zozeer om een *kleinere* alswel een *betere* overheid gaat.

Maar in één opzicht is hun boek desastreus geweest. Dat betreft de in hun boek steeds weer terugkerende oppositie van de ‘stuurders’ en de ‘roeiers’ in het openbaar bestuur. Enerzijds zijn er de visionaire ‘stuurders’ die de richting bepalen waar het met het openbaar

bestuur – of onderdelen daarvan – heen moet; en anderzijds zijn er de brave goeierds die niet in staat zijn tot iets anders dan tot het simpele roeien:

‘Steering requires people who see the entire universe of possibilities and can balance competing demands for resources. Rowing requires people who focus intently on one mission and perform it well. Steering organizations need to find the best methods to achieve their goals. Rowing organizations tend to defend “their” method at all costs. Entrepreneurial governments increasingly divests rowing from steering’<sup>10</sup>.

Het zal iedereen die hier aanwezig is duidelijk zijn waar we het hier over hebben; namelijk over de verhouding tussen de sturende managers en de roeiende professionals. En het zal ook iedereen meteen duidelijk zijn hoe het gesteld is met de hiërarchische verhouding tussen beiden: de manager weet wat speelt, de manager is bekend met de ‘demands’, met wat er tekort schiet aan de ‘supply’-zijde en met wat er aan de ‘supply’-kant moet veranderen om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de ‘demands’ die op de organisatie afkomen. Meer in het bijzonder, anders dan de professional zal de manager nooit in de verleiding komen om in ‘supply’ een factor van enige relevantie te ontwaren. Als bijvoorbeeld talloze studenten kiezen voor een opleiding die in de ogen van de professionals niet *au sérieux* te nemen valt, dan zal de manager zonder enige aarzeling de intuïties van de professional bij de vuilnisbak zetten. ‘Demands’ zijn heilig en iets dat nimmer kritisch bevraagd en beoordeeld mag worden. Is er een ‘demand’ naar onzin, flauwekul, inbeelding, irrationaliteit, zo niet erger, dan ziet de manager het desondanks tot zijn taak om aan die vraag te voldoen. En de professional moet dan aan het verstand gebracht worden dat onzin, flauwekul, inbeelding en irrationaliteit voor een beoordeling van de zinvolheid van de arbeid van een organisatie geen relevante categorieën zijn. ‘Demand’ is immers de ultieme werkelijkheid.

Transparantie laat zich aldus vertalen als de transparantie van de relatie tussen manager en professional. En waarbij twee zaken de aandacht verdienen. In de eerste plaats, met de transparantie kunnen onzin, flauwekul en inbeelding moeiteloos zegevieren over rationaliteit, wetenschappelijk inzicht en professionaliteit. Hier heerst het model van U vraagt, wij draaien. En in de tweede plaats is deze bereidheid om rationaliteit aan irrationaliteit op te offeren het directe gevolg van de hiërarchische verhouding tussen manager en professional. De manager faciliteert en bemiddelt niet slechts (zoals hij vaak voorgeeft): het draait nu om hem, om de manager, en de professional heeft slechts te doen wat hem opgedragen wordt:

---

<sup>9</sup> Osborne en Gaebler, *op cit.*; 18.

‘In an entrepreneurial health care system, government would play a steering role. It would set the rules – perhaps creating a mechanism for negotiating limits on health care costs, requiring that all Americans have health insurance, and providing funding at least for the unemployed and poor. But it would not try to row. It would leave the practice of medicine in private hands’<sup>11</sup>.

Transparantie verkrijgt hiermee een nieuwe connotatie: het is niet slechts een een cognitieve categorie, niet slechts de helderheid die inzicht geven kan. Nee, transparantie drukt nu ook een *machts-verhouding* uit, nl. de ondergeschiktheid van de professional aan de manager.

#### 4. *Transparantie als bron van machtsuitoefening.*

Welnu, wie zal niet onmiddellijk denken aan Foucault’s *Surveiller et punir* uit 1975, zodra er sprake is van macht en transparantie. In dit boek – wellicht zijn beste - onderzoekt Foucault het alomvattende disciplineringsproces dat sinds de Verlichting de Westerse samenleving transformeerde van een tamelijk ongeregeld zootje tot de extreem geregimenteerde samenleving waarin wij nu leven. En waar een precedentloze differentiatie gepaard gaat met een afstemming van alle onderdelen van de samenleving op elkaar die niet minder precedentloos is. Het wonder is daarbij dat die afstemming van alle onderdelen op elkaar niet het resultaat is van een van bovenaf uitgesproken machtswoord - en waarvoor bij Foucault de absolute monarchie model staat. Dat is niet meer de vorm waarin macht zich manifesteert – zij het dat die oude vorm van machtsuitoefening zeker nog niet geheel verdwenen is. Maar die oude vorm van macht moest ruimte maken voor een nieuwe, en veel effectiever machtsuitoefening: machtsuitoefening door disciplineren. Waaraan ik met nadruk toevoeg: vooral ook door *zelf*-disciplineren. Het is een machtsuitoefening die eerder van binnenuit werkt dan van buiten af.

Het zal duidelijk zijn dat wat Foucault hier op het oog had, sterk herinnert aan Freud’s gedachtengang in zijn *Das Unbehagen in der Kultur* en waar Freud toont hoezeer de normen en geboden van de samenleving in ons heersen zoals een ‘garnizoen in veroverde stad’, om zijn eigen zo suggestieve metafoor te gebruiken<sup>12</sup>. Het gaat hier om een machtsuitoefening waar het machtswoord miljoenen malen versterkt wordt in het innerlijk van ieder van de miljoenen individuen die de samenleving vormen en die daarom onvergelykbaar verder reikt dan het eenzame en kale machtswoord van de absolute monarch. Foucault spreekt in dit verband van de ‘haarvaten van de macht’. En inderdaad, de machtsuitoefening door de

---

<sup>10</sup> Osborne and Gaebler, *op. cit.*; 34.

<sup>11</sup> Osborne and Gaebler, *op. cit.*; 313

disciplinering van de samenleving dringt door tot in de fijnste haarvaten van het sociale lichaam.

Foucault zoekt de oorsprong van de disciplinering van de samenleving in scholen, het leger, in gevangenissen, ziekenhuizen en krankzinnigen-inrichtingen. Vandaaruit verspeidde de disciplinering als een olievlek over geheel de samenleving. Niets was een sterker impuls voor die voortgaande disciplinering dan het idee dat die disciplinering het welzijn van de mens diende. Wie de pest, of een andere gevaarlijke besmettelijke ziekte wilde bestrijden – en wie zou aan een moment twijfelen aan de noodzaak daarvan! – die wist dat dan een nauwkeurige registratie van de verspreiding van de ziekte en een set van niet minder nauwkeurige verordeningen waaraan ieder zich had te houden, een allereerste vereiste was. Het ‘goede’ is slechts te bereiken, door permanente waakzaamheid, door permanente registratie, door op niets en niemand ontziende wijze door te dringen tot in de kleinste details van het dagelijkse leven. Het ‘goede’ en het welzijn van de samenleving vereist de nauwkeurigste kennis en het vastleggen van al het menselijke doen en laten:

‘This surveillance system is based on a system of permanent registration (...). But there was also a political dream of the plague, which was exactly the reverse: not the collective festival, but strict divisions, not laws transgressed, but the penetration of regulation into even the smallest details of everyday life through the mediation of the complete hierarchy that assured the capillary function of power (...).<sup>13</sup>

Het zal de Heren Klink en Rouvoet als muziek in de oren klinken: ook zij verwachten immers het heil van de registratie van alles wat er *überhaupt* te registreren valt.

Als metafoor voor de gedisciplineerde maatschappij koos Foucault – het is bekend genoeg – voor Jeremy Bentham’s Panopticum. De meest efficiënte gevangenis die tevens de gevangenen optimaal disciplineert is het Panopticum, d.w.z. een gevangenis die bestaat uit een cirkelvormige wand van cellen en waar alles wat in die cellen gebeurt geregistreerd kan worden door een cipier die in het middelpunt van de cirkel geplaatst is. De behuizing van de cipier en de ramen in de cellen zijn voorts zodanig gearrangeerd dat de cipier alle gevangenen zien kan, maar zonder dat zij hem kunnen zien. Allemaal bekend genoeg, uiteraard. Maar wat wellicht minder bekend is, is dat Foucault de disciplinering door het Panopticum niet alleen betreft op de gevangenen, maar *ook* op het gevangenis-personeel zelf. Doordat zij

---

<sup>12</sup> S. Freud, Das Unbehagen in der Kultur, in id., *Studienausgabe. Band IX. Fragen der Gesellschaft und Religion*, Frankfurt am Main 1982; 250.

<sup>13</sup> M. Foucault, *Discipline and punish. The birth of the prison*, New York 1979; 196 – 198.

functioneren binnen de logica van het panopticum worden zij zelf evenzeer een object van disciplineren als de gevangenen:

‘The Panopticum may even provide an apparatus for supervising its own mechanisms. In this central tower, the director may spy on all the employees that he has under his orders: nurses, doctors, foremen, teachers, wardens; he will be able to judge them continuously, alter their behavior, impose upon them the methods he thinks best; and it will even be possible to observe the director himself’<sup>14</sup>.

Dit is de boodschap waar het mij om gaat. Het streven naar transparantie heeft zijn slachtoffers op de meest onverwachte plaatsen. Want de opzichters en de toezichthouders worden ook *zelf* weer object van opzicht en toezicht. De transparantie heeft, om zo te zeggen, geen weet van richting en wanneer er van boven naar beneden, of van links naar rechts transparantie wordt bewerkt, dan heerst die ook van beneden naar boven en van rechts naar links. De transparante kijker wordt zelf transparant.

Koppel dit aan de machtsuitoefening – of disciplineren, om Foucault’s terminologie te gebruiken – en het zal duidelijk zijn dat transparantie de professionals plaats in een positie die er letterlijk om smeekt dat er macht over hen uitgeoefend wordt. Transparantie is niet machtsneutraal, maar degenen die zich onderwerpen aan de logica van de transparantie, geven daarmee automatisch de macht over zichzelf uit handen. Het waren in onze tijd de managers die die macht wisten te grijpen. Want zij plaatsten zichzelf in de positie van de cipier van Foucault’s Panopticum: zij zien alles, maar zonder zelf gezien te worden. Dat is pure macht; macht waartegen ieder verzet onmogelijk en hopeloos is. De beleids-getraumatiseerde professionals weten daar alles van.

### 5. *Representatie*

Laat ik mijn betoog tezamen nemen en vervolgens komen tot enkele conclusies en aanbevelingen. Wij leven in een ongekend complexe samenleving en de complexiteit daarvan zal – daarvan mogen we wel uitgaan – alleen maar groter worden. De klacht is oud en afgezaagd. Ik zal de eerste zijn om het toe te geven. Het aardige is evenwel dat we dankzij wat hiervoor gezegd werd, het niet hoeven te laten bij die onbestemde en hulpeloze klacht. Dit betoog ging immers om complexiteit en om de vraag hoe we het beste met complexiteit kunnen leven. We zagen dat op die vraag tenminste *twee* antwoorden mogelijk zijn: we

---

<sup>14</sup> Foucault, *op. cit.*; 204

kunnen een reductie van complexiteit bewerken met vertrouwen en, andere mogelijkheid, met transparantie.

Waarschijnlijk is het het beste om van beide mogelijkheden gebruik te maken: hoe complexer de maatschappij is, of wordt, des te meer hebben we behoefte aan bondgenoten in het streven naar de reductie van complexiteit. Bovendien, beide mogelijkheden tot reductie van complexiteit hebben zowel hun eigen voordelen als nadelen. Zoveel zal duidelijk zijn wanneer we vertrouwen met transparantie contrasteren. Het verschil tussen beiden ligt daarin dat vertrouwen niet zelf ingrijpt in de sociale en politieke orde. Vertrouwen is een *standpunt* dat we innemen tegenover individuen of instanties, maar dat die verder laat voor wat ze zijn, of waren. Toegegeven, vertrouwen veronderstelt en stimuleert vertrouwwekkend gedrag en in die zin kan het een ingreep betekenen in de sociaal-politieke orde. Maar vertrouwen blijft uiteindelijk toch een categorie die ons in staat stelt om met complexiteit te leven, eerder dan om die complexiteit zelf te niet te doen.

En dat is uiteraard anders met transparantie. Transparantie is iets wat men welbewust zal moeten realiseren op plaatsen waar die nog niet is. Er zal iets veranderd moeten worden in een organisatie, in de structuur of de hiërarchie daarvan, of in de regels die het functioneren ervan bepalen. Daar ligt zowel de kracht als de zwakte van transparantie. De kracht, omdat transparantie kan helpen voorkomen dat het leven nodeloos ingewikkeld wordt – en dat is zeker pure winst. Daarentegen, de zwakte van de transparantie ligt in het regressieve karakter ervan: zij wil complexiteit ongedaan maken en streeft naar de niet-complexe wereld. Maar juist dat die is een hopeloze illusie – nu meer dan ooit. En dan kan transparantie ronduit gevaarlijk worden: de wens tot machtsuitoefening die er bij transparantie altijd in zit, kan dan leiden tot een bruut uit de weg ruimen van alles wat transparantie lijkt te verhinderen. Het gevaar bestaat dan dat vormen van complexiteit worden weggesneden die toch heel wezenlijk en heilzaam zijn voor het goede functioneren van onze samenleving. Tenslotte, die complexiteit is er lang niet altijd voor niets; en wie probeert om een Cartesiaanse transparantie in onze samenleving te introduceren, die zal het fijne weefsel daarvan ruw verwoesten. Alweer, de beleids-getraumatiseerden zijn er het levend bewijs van.

Dat betekent ook weer niet dat we alleen maar op vertrouwen kunnen vertrouwen, wanneer het gaat om de reductie van complexiteit. Vertrouwen kan verschrikkelijk beschaamd worden en men moet altijd zeer oppassen met het schenken van vertrouwen. Sinds de krediet-crisis weten we daar alles van. Dat gegeven is niet onopgemerkt gebleven in de theorievorming over vertrouwen. En waarbij de standaard strategie is om te zeggen dat vertrouwen altijd geschonken wordt in een *Umwelt*, of tegen een achtergrond van

wantrouwen. Anders gezegd, de paradox van vertrouwen is, dat er pas ruimte is voor vertrouwen wanneer er ook wantrouwen is: zonder wantrouwen geen vertrouwen. Of, zoals men het ook wel uitdrukt, vertrouwen vereist, of *is* de institutionalisering van wantrouwen.

Nu wil het geval dat wij met dat vertrouwen door de institutionalisering van het wantrouwen de afgelopen tweehonderd jaar veel ervaring hebben opgedaan. Ik denk daarbij aan het principe van de politieke representatie. Veelal wordt de politieke representatie gezien vanuit het perspectief van de vertegenwoordiging van de wensen en belangen van de kiezer door de gekozene. Daar is niets mis mee en het is zeker waar dat hier het werkelijke hart ligt van de politieke representatie. Maar dat neemt niet weg dat we de politieke representatie *ook* kunnen bezien tegen de achtergrond van vertrouwen en wantrouwen. Het beeld is dan als volgt. Wederom, het uitgangspunt is de oude koe dat we leven in een complexe sociaal-politieke werkelijkheid, een werkelijkheid die ook complexer is dan enig individu zou kunnen overzien. De oplossing is dat wij die besluitvorming uitbesteden aan mensen die wij ons vertrouwen gunnen. Maar inderdaad, dat doen we steeds tegen een achtergrond van wantrouwen. Wanneer na vier jaar blijkt dat de door ons gekozen partij of volksvertegenwoordiger er niets van terecht gebracht heeft, dan geven we ons vertrouwen aan een ander. Op die manier valt er een lijn te trekken van de reductie van complexiteit naar het principe van de representatie.

Wat ligt dan meer voor de hand om de representatie ook aan te gebruiken om de complexiteit te lijf te gaan van hedendaagse organisaties waarin de complexiteit zich vaak evenzeer tot in het mateloze uitbreidt? Denk aan de gezondheidszorg, aan ziekenhuizen, het onderwijsbestel etc. Ook hier kan vertrouwen de daar zo noodzakelijke reductie van complexiteit realiseren; en de representatie biedt de daartoe benodigde mechanismes.

## 6. Conclusie

Ik kom tot een conclusie. Vertrouwen en transparantie behoren tot de categorie van begrippenparen met een slecht huwelijk. Reductie van complexiteit is wat de beide begrippen bij elkaar bracht; maar over de wijze waarop die bewerkt kan of moet worden, zullen ze altijd met elkaar blijven ruziën. Een afweging tussen beiden zal daarom in de meeste gevallen noodzakelijk zijn. Inderdaad zal soms het zwartepunt bij de transparantie moeten liggen. Dat zal vooral het geval zijn bij het opzetten van organisaties en de formele vormen van een samenwerkingsverband gedefinieerd moeten worden.

Maar in oude en reeds bestaande organisaties zal het zwaartepunt bij het vertrouwen komen te liggen. De vraag is dan hoe men aan het vertrouwen zoveel mogelijk ruimte bieden

kan. We zagen dat vormen van representatie daar de beste kansen bieden. Ik zeg met nadruk ‘vormen van representatie’. In de eerste plaats omdat de representatie, anders dan in de politiek, hier een slechts *dienende* functie heeft: namelijk de productie van vertrouwen. En dan moet men zich afvragen welke vormen van representatie daartoe het meest geschikt zijn. De relatie tussen professionals en managers is dan onvermijdelijk het eerste probleem dat onze aandacht vereist. Want niets heeft het vertrouwen van professionals in de organisatie waarin zij functioneren, sterker geschaad dan de bemoeienissen van managers.

In de tweede plaats, wat de meest wenselijke vorm van representatie is, zal steeds afhangen van om welk soort van organisatie het gaat. De kaarten zullen heel verschillend liggen wanneer het om een ziekenhuis, de thuiszorg, om een school of een universiteit gaat. Het maakt ook veel verschil of een organisatie in moet spelen op voortdurend veranderende omstandigheden of dat die een uitvoerende taak heeft die door de tijd heen nauwelijks verandert. Dat geldt ook voor de verhouding qua aantal van managers en professionals, de afstand tussen beiden en het soort van arbeid dat door de professionals verricht wordt. Voor ieder onderdeel van de overheid en het openbaar bestuur moet men daarom apart bezien hoe het vertrouwen tussen managers en professionals in de eerste plaats hersteld, en vervolgens, bestendig kan worden. En waarbij steeds geldt dat hoe complexer het betreffende onderdeel van de overheid is, des te noodzakelijker dat herstel van vertrouwen zijn zal. Laat men dat achterwege dan zullen die delen van de overheid onder het gewicht van hun eigen complexiteit bezwijken. Vertrouwen maakt, daarentegen, zelfs de meest complexe organisatie vederlicht.

F.R. Ankersmit

Universiteit Groningen