

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/151788>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-20 and may be subject to change.



Jongerencoaches van Dock en TOS (Thuis Op Straat) gaan de straat op om jongeren aan te spreken over alcohol, drugs en vuurwerk. Rotterdam.

Over de bestendigheid van bureaucratie, ofwel: waarom waarden en transitie moeilijk samengaan

“Our valors are our best Gods.”

John Fletcher (1579-1621)

“Bureaucracy is not an obstacle to democracy but an inevitable complement to it.”

Joseph Schumpeter (1883-1950)

In de onlangs verschenen derde rapportage van de Transitiecommissie Sociaal Domein met de titel *“Mogelijk maken wat nodig is”* staat een aantal opvallende passages over de relatie tussen bureaucratie en burgers. Zo lees ik dat de bureaucratie voor een balans zorgt tussen overheid en burgers, omdat ze deze laatsten beschermt tegen “willekeur” en de overheid tegen verwijten van “machtsmisbruik en onrechtmatig handelen”. Net als ik serieus begin te denken dat de bureaucratie dan wel een heel mooi ding moet zijn, lees ik even verder dat ze weliswaar veiligheid biedt, maar toch ook “star” is. Door die starheid dreigt de door kabinet Rutte II

opgelegde opgave om grote veranderingen bij gemeentelijke overheden door te voeren in het geding te komen. Er wordt gesproken over niets minder dan een “fenomenale opgave”.

Waarom is die opgave “fenomenaal”? In de eerste plaats is ze niet echt beheersbaar. Wat dat betreft wordt de rapportage gesierd door bescheidenheid. In de tweede plaats – en hier lijkt de bescheidenheid plaats te maken voor overmoed – lijkt het te gaan om niets minder dan een paradigmawisseling: we gaan immers van de ene wereld naar de andere. Duidelijk wordt gemaakt hoe we ons dat moeten voorstellen. In de eerste wereld wordt “op basis van indicaties” vastgesteld waar een individuele cliënt recht op heeft, waarna men gaat doen wat “volgens verordening” en “het protocol” moet. In de tweede wereld spelen die verordening en dat protocol kennelijk een minder belangrijke rol, want nu gaat men echt “onderzoeken wat iemand nodig heeft”, iets wat samen dient te gebeuren met de zogenoemde “zorgvrager”.

De suggestie bij dit alles is dat men nog ergens tussen beide werelden in hangt. De transitie is dus moeilijk en niet één-twee-drie te realiseren. Weliswaar is er veel enthousiasme en welwillendheid, lees ik verderop in het rapport, maar er zijn tal van beren op de weg: de “machtstaal” waarvan men zich nog steeds bedient, de geringe kennis bij bijvoorbeeld gemeenten over de nieuwe problemen waarmee ze te maken krijgen en meer in het algemeen de altoos persisterende hang naar de wereld van verordeningen en protocollen. De eerste wereld wijkt dus niet zonder meer voor de tweede wereld. Het stuk verdient wat mij betreft een compliment omdat het zeker niet wegzakt in het oeverloze en anti-bureaucratische optimisme waar we de laatste jaren zoveel van hebben gezien en ook omdat het begrijpt dat veranderingen complex zijn.

Toch wil ik in wat volgt wat lastige vragen stellen over de veranderbaarheid van een overheidsbureaucratie. Ik wil daarbij eerst de vraag stellen hoe bureaucratische waarden een rol spelen bij allerlei organisatieveranderingen. Waarom moet in het kader van TSD “de eerste wereld” eigenlijk vervangen worden door “de tweede wereld”? Waarom moet er een “fundamentele” verandering in de relatie tussen burgers en overheid komen? Preciezer, waarom voldoen de waarden van een meer ‘rechtsbureaucratische’ wereld, waarin het gaat om het “op basis van indicaties” vaststellen van waar de “individuele cliënt recht op heeft”, kennelijk minder goed dan de waarden van een wereld waarin door ambtenaren keukentafelgesprekken met mensen (“zorgvragers”) in buitenwijken worden gevoerd? Is die tweede wereld minder bureaucratisch? En waarom is ‘minder bureaucratie’ eigenlijk goed als diezelfde bureaucratie een aantal grote verdiensten (veiligheid, neutraliteit, enz.) heeft?

Ik zie bij al deze reflecties de bureaucratie als *de omgeving waarin de relatie tussen overheid en burger vorm krijgt*. Iedereen weet het tegenwoordig kennelijk zeker: die omgeving dient te veranderen. Er is echter het besef dat dit moeilijk zal zijn. Daar is al heel wat mee gewonnen, maar ik wil toch ook een tweede vraag stellen: *waarom* is het veranderen van bureaucratie eigenlijk

zo moeilijk? We zullen zien dat het antwoord op deze vraag met de wijze te maken heeft waarop mensen, ook bureaucraten, zich aan waarden hechten. En daarmee wordt ook een bepaald licht op de eerste vraag – hoe spelen waarden een rol bij transities in bureaucratische omgevingen? – geworpen.

Veranderingstheologie

Als ik beweer dat bureaucratie de omgeving is waarin de relatie tussen burgers en overheid vorm krijgt, dan bedoel ik daar vooral mee dat ze het medium is waar interacties tussen burgers en overheden plaatsvinden. Daarnaast wil ik met woorden als ‘omgeving’ en ‘medium’ ook duidelijk maken dat het hier eigenlijk om iets onontkoombars gaat. Het lot van de burger die in een min of meer beschaafd land contact zoekt met de overheid is dat hij of zij met een zekere onvermijdelijkheid belandt in het moeras van de bureaucratie. Sinds de Franse filosoof en ondernemer Vincent de Gournay (1712-1759) iets meer dan 250 jaar geleden het woord ‘bureaucratie’ bedacht, weten we dat de interacties tussen soeverein en burger bemiddeld worden door de mannen en vrouwen achter het bureau. Deze mannen en vrouwen hebben als taak, zo wist De Gournay, om de koning te beschermen tegen het gepeupel en omgekeerd ook: het gepeupel tegen de koning. Mocht het Nederlandse volk ooit Geert Wilders tot minister-president maken, dan zal al snel duidelijk worden dat bureaucraten ervoor zorgen dat hij niet zomaar alles kan doen wat hem goeddukt. Op lokaal niveau is dat al merkbaar. Ik sprak ooit met een gemeenteambtenaar uit het noorden van het land. Zij vertelde me dat er soms wethouders werden gekozen die “je gewoon vier jaar moet zien uit te houden”. Bureaucratie is een buffer die ervoor zorgt dat een gemeenschap of een geheel land niet al te hard van stapel loopt. De ‘starheid’ van een bureaucratie is een direct gevolg van de angst dat haastige spoed zelden goed is. Max Weber, algemeen erkend als de grootste bureaucratietheoreticus, zou vermoedelijk het woord ‘starheid’ niet zo snel in de mond hebben genomen. Het klinkt te negatief. Hij roemt daarentegen de ‘Stetigheid’ of ‘bestendigheid’ van de bureaucratie en spreekt van een ‘*Dauergebilde*’ – een ‘duurzame constructie’ – die er op “gericht is calculeerbare lange termijn behoeften te bevredigen”, een taak die zo belangrijk is dat ze niet zomaar door de eerste de beste demagoog om zeep mag worden geholpen.¹

Het kan geen kwaad deze overbekende kost nog eens te herkauwen, want er waait, zoals gezegd, nog steeds en misschien zelfs meer dan ooit een anti-bureaucratische wind in politiek en samenleving. Voortdurend zijn er roeptoeters die uiting geven aan hun gevoel dat bureaucratie het kwaad bij uitstek is waartegen iedereen met een beetje ethische inborst zich zou moeten verzetten. De jammerklachten komen soms uit het politiek ‘linkse’ spectrum.

¹ Max Weber (2002) *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, p. 654. Vergeleken met bureaucratisch gezag, zo leert Weber ons, is charismatische gezag essentieel “labiel” (p. 656).

Zo wist niet lang geleden Occupy-woordvoerder en antropologieprofessor David Graeber zeker dat de meeste mensen in de laatkapitalistische samenleving “bullshit jobs” hebben en uit de voorbeelden die hij geeft, blijkt dat het hier vooral gaat om bureaucratische baantjes.² Niets is voor deze welbespraakte anarchist minderwaardiger dan werken voor een bureaucratie. Al die baantjes samen leiden tot een “spirituele crisis”, waarover eigenlijk niemand hardop durft te praten. Graeber beweert dat de meeste mensen banen hebben waar ze niet trots op zijn, waar ze ongelukkig van worden en waar ze bijgevolg een hartgrondige hekel aan hebben. De ongelukkigen: bedrijfsadvocaten, human resource managers, kwaliteitsmanagers en boekhouders. Het ongeluk dat arbeid heet, blijft trouwens niet beperkt tot administratieve functies: ook pizzabezorgers en kassières zijn in dat laatkapitalisme de klos. Dat Graeber zich alleen maar baseert op een wat flauw mengsel van anekdotiek en retoriek en niet op gedegen organisatiesociologisch of -psychologisch onderzoek, laat onverlet dat de boodschap erin hamert: werken is veelal waardeloos.

Frequenter en hardnekkiger zijn echter de geluiden uit het politiek ‘rechtse’ spectrum. Sinds de jaren tachtig – onder het dekmantel van liberalisme of neoliberalisme en vaak bewust of onbewust gelaardeerd met een scheutje Ludwig von Mises – horen we ‘rechtse’ pleidooien voor ‘ont-bureaucratisering’.³ Dit betekent allereerst dat er een ‘kleinere overheid’ moet komen

² David Graeber (2013) ‘On the phenomenon of bullshit jobs’, zie: <http://strikemag.org/bullshit-jobs> (geopend op 29-11-2015). Zie ook: David Graeber (2015) *The Utopia of Rules. On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*. Brooklyn, NY: Melville House.

³ De klassieke liberale tekst op dit terrein is: Ludwig von Mises (1944) *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press. Dat de kritiek van Graeber in bepaalde opzichten veel lijkt op die van aartsliberaal Von Mises moge blijken uit het volgende citaat van laatstgenoemde: “A bureaucrat differs from a nonbureaucrat precisely because he is working in a field in which it is impossible to appraise the result of a man’s effort in terms of money. The nation spends money for the upkeep of the bureaus, for the payment of salaries and wages, and for the purchase of all the equipment and materials needed. But what it gets for the expenditure, the service rendered, cannot be appraised in terms of money, however important and valuable this “output” may be.” (p. 53) Voor Von Mises is het volkomen helder: van een bureaucraat kun je niet zeggen welke waarde hij eigenlijk toevoegt. Het verschil tussen Graeber en Von Mises is natuurlijk dat de eerste keynesiaanse dromen koestert over een arbeidsvrij leven, waarin we ons wijden aan poëzie en andere spiritueel bevredigende zaken en dat de tweede droomt van een wereld, waarin iedereen qua financiën zijn eigen broek kan ophouden. Dat liberalisme of neoliberalisme meer dan enige andere politieke stroming bijgedragen heeft aan de ‘hyperbureaucratie’ die we vandaag de dag kennen en dat dus heel veel van in ieder geval de liberale bureaucratiekritiek schijnheilig is, wordt onder meer beweerd door: Grahame Lock (2006) ‘Watching out for “governance”’. *The nature and future of an illusion*, in: *Episteme. Revista de Epistemologia e Historia das Ciencias e das Tecnicas*, 6, nr. 15-17.

en zoiets begint steeds met een kleinere bureaucratie en een kleinere bureaucratie eindigt dan onvermijdelijk in de implementatie van een wonderschone droom: helemaal geen bureaucratie. Om dat ontbureaucratiseringsproces van de grond te krijgen, moet er natuurlijk wel het een en ander gebeuren. Neem nu al die brave en vergrijsde overheidsambtenaren. Ze krijgen al decennia te horen dat ze *bedrijfsmatiger* moeten gaan denken en een voorbeeld moeten nemen aan de managers die in dat o zo efficiënte bedrijfsleven werken.⁴ Ook de burgers, waarvan die ambtenaren de dienaren horen te zijn, worden aangespoord andere verwachtingspatronen te ontwikkelen en bureaucratie niet langer te zien als iets waarop je altijd kunt terugvallen. Eigen verantwoordelijkheid en meer autonomie zijn geboden. Het gaat dan natuurlijk niet om de verantwoordelijkheid en autonomie waar een filosoof als Immanuel Kant zo indringend over schreef, maar over pakweg de zelfstandige keuzemogelijkheden die de consumerende burger ervaart wanneer hij door zijn buurtsuper banjert. We moeten wel serieus blijven.

Het lastige van dergelijke ‘liberale’ interventies is dat ambtenaren geenszins de neutrale en koel-rationele managers zijn die, conform de beginselen van Von Mises, uitsluitend in pecuniaire termen denken en dat burgers lang niet altijd aan de norm van autonomie en zelfverantwoordelijkheid voldoen die we graag aan consumenten toekennen. Anders gezegd: ambtenaren zijn geen managers en burgers zijn geen klanten. Hier botsen we overigens ook meteen op een van de grote pijnpunten bij alle veranderingsdromen: wensbeelden over hoe de wereld moet zijn, botsen steeds met de harde bureaucratische realiteit. De vele gevalsbeschrijvingen waarover we in alle rapportages lezen – van de kwakkelende schuldsanering van een ondernemer met hersenbeschadiging tot de bureaucratische onverschilligheid waarmee een Marokkaanse jongen wordt geconfronteerd als het om zijn verblijfsvergunning gaat – maken dat overigens goed duidelijk. Je kunt de hele zorg anders organiseren – van ABWZ naar WMO – maar dat wil niet zeggen dat de bureaucratie zomaar meewerkt of dat klachten van zorgvragers fundamenteel anders worden. Precies daarom zijn die gevalsbeschrijvingen ook zo ontzettend goed herkenbaar. Toch blijft het hele idee van grootschalige verandering – liever gebruikt men het *Fremdwort* ‘transitie’, dat als een soort eufemisme werkt juist omdat het een wat vreemd woord is – fier overeind. Er is wel eens opgemerkt dat verandering misschien niet precies de nieuwe religie van onze tijd is, maar dan toch in ieder geval een merkwaardig “theologisch aura” heeft.⁵ En, hoe je het ook wendt of keert, politici van liberale signatuur zijn als de ware revolutionairen van onze tijd bijzonder ontvankelijk voor dit aura.

⁴ Wie nog steeds in de illusie gelooft dat het bedrijfsleven of het kapitalisme het toonbeeld van efficiëntie is, raad ik aan om eens het werk van de Amerikaanse marxistisch econoom Richard Wolff te raadplegen. Zie bijvoorbeeld een artikel dat hij niet zo lang geleden schreef voor *The Guardian*: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/mar/16/capitalism-efficient-we-can-do-better>.

Waarde en waardenbinding

Het is evenwel niet mijn bedoeling om hier een anti-anarchistische of antiliberaal-polemiek te voeren. Evenmin is het mijn bedoeling om bureaucratie alleen maar in een zonnig daglicht te stellen. Ieder helder negatief of positief standpunt over bureaucratie is eigenlijk volkomen ongeloofwaardig. Bureaucratie is net wel en net niet moreel verdedigbaar en daar moeten we het gewoon mee doen. Er blijft op de een of andere manier altijd een smetje aan haar kleven, maar tegelijkertijd moet ik er ook niet aan denken dat we haar om zeep helpen.

Nu we het echter over de ietwat fragiele ethische verdedigbaarheid van bureaucratie hebben, doemt wel de vraag op hoe we eigenlijk moeten denken over de morele waarden van de bureaucraat. Wat blijft er in tijden van transitie eigenlijk van over?

Een dergelijke denkexercitie is geen eenvoudige zaak. Niet alleen is 'waarde' een buitengewoon gecompliceerde term, iets waar ik zo op terug zal komen, maar tevens is bureaucratie allesbehalve een helder afgebakend iets. Bureaucratie heb je in allerlei hoedanigheden. In een boek over het thema omschreef ik haar als een 'hyperobject': geen concreet ding zoals een tafel of een glas, maar toch een soort object in de zin dat het reëel is en bestaat, een beetje zoals klimaatverandering, globalisering of biodiversiteit ook bestaan.⁶ De moeilijkheid met dergelijke hyperobjecten is dat we er geen vat op krijgen. Alles lijkt zich bij die objecten te onttrekken aan de idealen van beheersbaarheid. Dat geldt ook voor bureaucratie. We mopperen graag op die bureaucratie, maar we krijgen er op een bijna raadselachtige manier steeds meer van.⁷ We krijgen geen vat op bureaucratie omdat we er als

⁵ Dit werd ooit beweerd door de in 2011 overleden Amerikaanse politicoloog Ronald Moe in een artikel dat nog steeds de moeite van het lezen waard is, al was het alleen omdat het duidelijk maakt dat de discussies die nu gevoerd worden ook lang geleden en ergens anders gevoerd werden. Alle veranderingsprogramma's bij de Amerikaanse overheid, zo legt Moe uit, zijn louter ideologisch en gaan er steeds vanuit dat de overheidsbureaucratie een misbaksel is en dat ergens in de toekomst een afgeslankte, meer entrepreneuriale overheid gloort. De tunnelvisie, die hiervan het gevolg is, dicteert dan ook dat dergelijke ontwikkelingen onvermijdelijk zijn en dus gewoon een kwestie van maatschappelijke vooruitgang. Zie: R. Moe (1994) '“The Re-Inventing Government” exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences', in: *Public Administration Review*, 54(2), pp. 111-122, p. 113.

⁶ René ten Bos (2015) *Bureaucratie is een inktvis*. Amsterdam: Boom, pp. 35 ff.

⁷ Wie het mopperen op bureaucratie leuk vindt, raad ik aan de website van de PVV eens te bezoeken. Daar vindt men zonder enige moeite de mooiste voorbeelden van bureaucracy bashing die maar denkbaar zijn. Geen wonder: baas Wilders weet precies dat bureaucratie het ware obstakel voor zijn charismatische aandrift is. Zie: <http://www.pvv.nl/index.php/component/search/?searchword=bureaucratie>.

het ware middenin zitten, een beetje zoals een dier in zijn specifieke biotoop, en ook omdat het zich steeds op verschillende manieren manifesteert. De 'Stetigheid' van het 'Dauergebilde' wil immers niet zeggen dat de constructie overal hetzelfde gezicht heeft. Een bureaucratie in een rechtsstaat is bijvoorbeeld iets anders dan een bureaucratie in een dictatuur. In het eerste geval helpt zij – helemaal in lijn met De Gournay – de macht van de soeverein te beperken en in het tweede geval helpt zij juist om die macht van de soeverein steeds sterker te maken. Niets is gevaarlijker – en ook dit is een inzicht van Weber – dan een bureaucraat die zijn weerbaarheid kwijtraakt en alleen nog maar doet wat de grote baas zegt. Met die hopeloos onduidelijke term 'hyperobject' wilde ik in ieder geval duidelijk maken dat de kwestie niet is of we bureaucratie kunnen afschaffen en bijvoorbeeld kunnen vervangen door iets anders – laten we zeggen: een flitsende 'schumpeteriaanse' onderneming vol van creatieve destructie en andere charismatische eigenaardigheden. De kwestie is veeleer welk soort bureaucratie we willen. Zo iets moet toch ook enigszins doordringen in zelfs het meest obstinate anti-bureaucratische brein. Dat laatste kun je makkelijk illustreren door inderdaad een paar waarden te noemen die vaak met bureaucratie worden verbonden: zichtbaarheid, aanspreekbaarheid, efficiëntie, doelgerichtheid, eerlijkheid, neutraliteit, robuustheid of hardnekkigheid.⁸ Ook de meest verstokte antibureaucraat kan moeilijk wat tegen al deze waarden hebben. Maar er zijn variaties in voorkeuren. Zo zal de linkse antibureaucraat misschien het accent willen leggen op meer eerlijkheid of meer aanspreekbaarheid, terwijl de rechtse antibureaucraat veeleer meer efficiëntie en meer doelgerichtheid benadrukt. Veranderagenda's worden sterk door dergelijke waardenbindingen bepaald. Maar diezelfde waardenbindingen – en hier gaat het om – houden ook veranderingen tegen. Waarom?

Om dat duidelijk te maken moet ik de term 'waardenbinding' uitleggen. Ik ontleen haar aan het werk van de Duitse socioloog en filosoof Hans Joas, die zich altijd verzet heeft tegen de filosofische en conceptuele discussies over welke waarden we dienen te omarmen, alsof deze ergens in een eeuwige bovenwereld rondzweven en wij, gewone stervelingen, hen uit die etherische sfeer kunnen plukken en bij ons kunnen steken, op voorwaarde natuurlijk dat we eerst grondig en ernstig over hun betekenis reflecteren.⁹

⁸ Natuurlijk hebben al deze waarden ook hun keerzijde. Zo is zichtbaarheid, opgevat als transparantie, ook de droom van iedere totalitaire staat en is bijvoorbeeld de scheidslijn tussen neutraliteit en onverschilligheid flinterdun. Ik ben me er verder natuurlijk ook van bewust dat de waarden die ik hier even noem lang niet altijd belichaamd worden door bureaucraten. Je zou daarom ook een reeks anti-waarden kunnen noemen: machtspelletjes, inflexibiliteit, verkwisting, leugenachtigheid, onduidelijkheid, enzovoorts. Wat een bureaucratie is, verschilt vaak van wat ze zou moeten zijn.

⁹ In twee boeken wordt dit begrip toegelicht: Hans Joas (1999) *Die Entstehung der Werte*. Frankfurt: Suhrkamp en Hans Joas (2011) *Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte*. Suhrkamp. Frankfurt: Suhrkamp.

Het gaat, zo legt Joas uit, niet zozeer om die waarden zelf, maar om de wijze waarop we die waarden belichamen en in ons opnemen, kortom, om de binding die we voelen met betrekking tot onze voorstellingen over situaties die we wenselijk achten. Dit laatste moeten we voor het juiste begrip even goed vasthouden: de waarde is geen deugd en al helemaal geen norm, maar niets anders dan een bepaalde voorstelling die iemand heeft over een situatie die hij wenselijk acht. Die situatie kan inmiddels gerealiseerd zijn, maar ze kan ook nog niet gerealiseerd zijn. Maar dat doet moreel gezien eigenlijk niet zoveel ter zake als het om de dispositie of instelling van een persoon gaat. Veel belangrijker is hoe permanent die voorstelling van een wenselijke situatie in deze persoon aanwezig is. Stel dat iemand zegt dat hij 'trouwheid' een belangrijke waarde vindt, maar bij iedere gelegenheid die zich voordoet de koffer induikt met een andere partner, dan bewijst hij alleen lippen dienst aan die waarde. Van een waardenbinding is in de verste verte geen sprake, tenzij je semantisch gesoebat wil over wat echte 'trouwheid' tegenwoordig nog te betekenen heeft. Dat laatste impliceert overigens dat je belandt in die vervelende en eindeloze discussies waar we, als we Joas moeten geloven, zo dringend vanaf moeten.

Het moet dus over waardenbinding gaan, maar de wijze waarop mensen zich binden aan waarden, is niet eenvoudig oproepbaar of manipuleerbaar. Ik kan onder normale condities andere mensen niet zomaar zeggen dat ze nu eindelijk eens authentiek of integer moeten zijn. Al evenmin zie ik mezelf in de vroege ochtend voor de spiegel staan om mezelf voor te houden dat ook ik authentiek en integer moet zijn. Een moreel appel aan anderen of aan jezelf werkt meestal niet. De ander reageert vaak boos als hij betrapt wordt op morele onvolkomenheid en daarom een morele preek te horen krijgt.¹⁰ Ouders die hun pubers morele lessen leren, weten wat ik hier bedoel. Dat geldt ook voor de relatie die we met onszelf hebben. Alle goede voornemens die ik ieder nieuwjaar weer heb, zijn bijna altijd gedoemd op niets uit te lopen. Hoe moeilijk is het niet voor een roker om de waarde 'levensgenot' te vervangen door 'gezondheid'? Wat de zin van normen- en waardendebatten ook moge zijn, meestal leiden ze niet tot heel substantiële gedragsveranderingen, laat staan tot algehele cultuurveranderingen in organisaties. Waarden onttrekken zich – en dit is belangrijk – op een of andere manier aan transitie, want mensen zijn er aan gehecht.

¹⁰ Wat dat betreft, schuilt er ook een gevaar in die keukentafelgesprekken. Vraag een gemiddelde allochtone jongen in een buitenwijk wat hij van bijvoorbeeld het idee vindt om de dialoog aan te gaan met de politie en je zult als antwoord krijgen dat die politie helemaal geen dialoog wil, maar komt vertellen wat er dient te gebeuren. Studenten van mij deden ooit onderzoek naar gezagsproblemen onder vooral buitenlandse jongeren die in de Nijmeegse wijk Dukenburg woonden en merkten al snel op dat het begrip 'dialoog' meestal ervaren werd als linke soep. Volkomen terecht trouwens: keukentafelgesprekken hebben de tendens te ontaarden in keukentafelpreken. In meer filosofische bewoordingen: je hoeft bij dit soort gesprekken niet te verwachten dat zich een habermasiaanse 'ideale gespreksituatie' voordoet. Tegelijkertijd wil dat niet zeggen dat die jongeren helemaal geen aandacht en contact willen.

Misschien is waardenbinding de belangrijkste factor in het creëren van de eerder genoemde 'Stetigheid' van het 'Dauergebilde'.

Een kijkje in een ietwat andere sector helpt wellicht om te begrijpen hoe waarden en waardenbinding transities kunnen frustreren. Het Nederlands Forensisch Instituut heeft als taak om politie en justitie – in zekere zin haar belangrijkste klanten – zo goed mogelijk van informatie te voorzien als het om strafzaken gaat. De waarden die daarbij gelden, zijn traditioneel 'positivistisch', dat wil zeggen: er moet neutraal, objectief en transparant onderzoek worden gedaan en de onderzoeker moet onverschillig zijn ten opzichte van de vraag of hij belastend of geen belastend bewijsmateriaal vindt. Dat wetenschappelijke positivisme bepaalt de waardenbinding van iedere forensische expert. Hij of zij is van mening dat alleen maar waardevolle informatie – *Forensic Information Value Added of FIVA* – kan worden geleverd als aan dergelijke eisen is voldaan. In de praktijk blijkt heel vaak dat aan zulke positieve condities niet voldaan kan worden en dat de informatie minder 'waardevol' is, omdat het bewijsmateriaal vaak niet helder is, omdat kwantitatieve statistiek vaak niet alles zegt of omdat de informatie doorspekt is met persoonlijke interpretaties van de forensische expert. Uitgangspunt is dat alle elementen die de 'waarde' van de informatie kunnen verminderen expliciet dienen te worden gemaakt. Het probleem is natuurlijk dat de klant niet altijd om ambivalentie staat te springen. Bovendien, zo denkt de klant, is wetenschappelijke zuiverheid wel mooi, maar ze moet wel een beetje snel komen. Snelheid en efficiëntie spelen bijvoorbeeld bij de politie een zeer belangrijke rol. Zo worden in het begin bij een strafzaak vaak veel mensen ingezet, omdat de pakkans dan aanzienlijk groter is. Maar als het NFI op korte termijn geen *FIVA* kan leveren, dan zullen er steeds minder mensen ingezet worden en wordt die pakkans minder groot. Het spreekt vanzelf dat justitie ook weer zijn eigen eisen stelt aan waardevolle informatie.

En dat is precies het punt dat ik hier wil maken: verschillende soorten instituties hebben hun eigen waardenbindingen en de bereidheid om daar van af te stappen druist in tegen de morele logica van de mensen die er werken. Het strafrechtelijk onderzoek in Nederland heeft daarmee te kampen – gerechtelijke dwalingen kunnen, zoals bekend, het gevolg zijn – maar het is moeilijk om daar zomaar wat aan te doen. Ik stel me voor dat de steeds frequenter voorkomende interacties tussen gemeenten en zorginstellingen ook te lijden kunnen hebben van deze waardenincommensurabiliteit. Vandaar dat je zoveel mensen bijvoorbeeld hoort zeggen dat gemeenteambtenaren zich daadwerkelijk moeten verdiepen in de zorg. Maar tegelijkertijd beseft men ook dat de verleiding van een machtswoord juist onder dergelijke omstandigheden groot is: de een of andere baas of instantie gaat gewoon bepalen wat de belangrijkste waarden van dit moment zijn. Voor degenen die het er niet mee eens zijn, is dit natuurlijk even slikken. Dergelijke conflicten spelen zich overigens niet alleen af tussen instituten, maar ook binnen instituten. Denk wat dat betreft maar eens aan de zeurende waardenconflicten tussen professionals en managers.

Gegrepen-zijn en over jezelf uitstijgen

Dat organisaties, groepen, mensen en individuen waarden niet actief kunnen kiezen of tevoorschijn kunnen roepen, betekent dat waardenbinding vaak een passiever proces is dan we geneigd zijn toe te geven. Het gaat erom, aldus Joas, dat je door waarden gegrepen wordt. Je moet een *'Erfahrung des Gegriffenseins'* hebben. Wat moeten we ons voorstellen bij een dergelijke ervaring? En, in deze context belangrijker, kunnen we ons wat voorstellen bij de 'gegrepenheid' van een bureaucraat?

Het idee is dat iedereen in zijn leven wel eens gebeurtenissen meemaakt die een blijvende invloed op hem of haar hebben. Als een blok vallen voor de liefde van je leven, de dood van een geliefde of een familielid, een oorlogshandeling of een terreurdaad, een grote historische gebeurtenis zoals de val van de muur of een concert van bijvoorbeeld Bob Dylan – het gaat allemaal om gebeurtenissen die een waarde kunnen planten in iemand: trouw, familiezin, vreedzaamheid, vrijheid of 'dylanisme'. Ik heb de laatste tijd bijvoorbeeld veel mannen van mijn leeftijd gesproken die me uitleggen dat een concert van Bob Dylan zo ongeveer de mooiste gebeurtenis van hun leven was en dat deze Amerikaanse troubadour wel het alfa en omega van de hedendaagse muziek moest zijn. Daarbij is alles wat niet voldoet aan wat je dan 'dylanisme' zou kunnen noemen tamelijk onzinnig. Het is natuurlijk niet zo dat een Dylan-concert bij iedereen dezelfde ervaringen oproept. Niet iedereen wordt gegrepen en vaak worden mensen ook op verschillende manieren gegrepen. Het is best mogelijk dat iemand na zo'n concert zegt: 'Dylan? Dat nooit weer!' Of *en* welke waarden uit gebeurtenissen voortvloeien, is dus nooit met zekerheid te zeggen. Maar als het gebeurt en als een waarde zich impliciet of expliciet lijkt te planten in een mens, dan geeft hem of haar dat stevast een gevoel van iets wat heel dichtbij is, iets wat je diepste zelf of de kern van je persoon raakt, iets wat – zou je bijna zeggen – in de diepste zin van het woord *karaktèrvormend* is. De ervaring van het gegrepen-zijn is door en door paradoxaal: ze komt van buiten en lijkt, als ze zich eenmaal heeft voorgedaan, toch iets te zijn wat heel dicht bij jezelf ligt, zo dicht dat je eigenlijk niet kunt begrijpen dat er iemand is die twijfels heeft over de gebeurtenis of die er kritiek op heeft. Mensen voelen zich gekwetst en onthutst – Joas spreekt van *'Empörung'* – als iemand hun gegrepen-zijn door een waarde ter discussie stelt. Wie een man, die al vijftig jaar lief en leed deelt met een jeugdliefde, gaat uitleggen dat het huwelijk een verdorven instituut is, hoeft niet op veel begrip te rekenen. Wie een Dylan-liefhebber uitlegt, dat de zanger eigenlijk niets voorstelt, loopt het risico nooit meer serieus te worden genomen.

Toen iemand mijn voetballende zoon ooit uitlegde dat voetbal door en door fascistisch was, was dat aanleiding tot een breuk die ik in dit leven niet meer geheeld zie worden. "Ik bepaal zelf wel of ik voetbal of niet", was zijn antwoord. Wie opkomt voor zijn waarden, heeft gek genoeg ook altijd het gevoel dat hij daarmee opkomt voor zijn vrijheid. En ik stel me voor dat iets dergelijks ook aan de hand is met forensische specialisten, zorgverleners en andere professionals. Maar hoe zit het met de waardenbinding van een bureaucraat? Daar ligt het wel wat moeilijker.

De paradox bij waardenbinding is dat iets wat van buiten komt en in die zin ook extatisch (van 'ex' = buiten en 'histamāi' = ik ga staan) is zich toch weet te nestelen in het diepste innerlijk van de persoon. Mooie filosofische vraagstukken doemen hier op. Zat er in die kern dan helemaal niets? Of worden we in ons leven gedetermineerd door het uitwendige? Dergelijke vragen moet ik hier laten rusten. Belangrijker is hier de waardenbinding en dus het gegrepen-zijn van de bureaucraat. De discussie is moeilijker dan men op het eerste gezicht denkt, want de bureaucraat is door vriend en vijand altijd verbonden met het idee van een functie en niet met het idee van een persoon. Sterker nog, typisch bureaucratische waarden als objectiviteit en neutraliteit lijken een zekere uitschakeling van persoonlijkheid met zich mee te brengen.¹¹ Dit overbekende thema, dat altijd aanleiding is geweest voor de felste kritieken op de bureaucratie, krijgt door mijn discussie over waardenbinding een nieuwe betekenis: is zoiets als waardenbinding van de bureaucraat eigenlijk wel mogelijk? Om het anders te zeggen: *kan een bureaucraat gegrepen-zijn? En: wat zou de burger nu een wenselijke vorm van gegrepen-zijn vinden?*

We moeten nog wat dieper in de materie doordringen. Ik schreef dat waarden voorstellingen zijn van gewenste situaties. Die voorstellingen ontstaan, soms snel maar soms ook langzaam, als gevolg van bepaalde gebeurtenissen. We kiezen ze zelden actief, maar tegelijkertijd maken we wel bepaalde keuzes op basis van die waarden: ik stem op deze en niet op die politieke partij, ik speel zus-en-zo sport of ik hecht erg veel aan dit type muziek. We voelen ons als gevolg van die gebeurtenissen aangetrokken tot bepaalde waarden. Daarom zijn waarden volgens Joas ook absoluut niet identiek met normen: waarden zijn attractief en normen zijn restrictief. Normen beperken altijd het handelingsvermogen, maar waarden zetten aan tot bepaalde handelingen. Dat die waarden voorstellingen van gewenste situaties zijn, impliceert dat waarden niet zijn gelijk te schakelen met wensen op zich. Wie een wens heeft, zegt dat hij iets wil (bijvoorbeeld een biertje, een reis naar een ver land of een parketvloer in de woonkamer), maar een dergelijke uiting is iets anders dan die vaak zwaar emotionele voorstelling van iets wat wensenswaardig is (vrede, liefde, vrijheid, enzovoorts). De wens kan wel een gevolg zijn van die voorstelling, maar als je iemand die een biertje neemt in een café vertelt dat hij zijn keuzevrijheid neemt, dan zal je vermoedelijk vreemd worden aangekeken.

Überhaupt hebben discussies over waarden iets buitenissigs. Eigenlijk is bijna alles wat je over waarden zegt triviaal. Als na een terreuraanslag de politicus weer ronkt over de vrijheid van meningsuiting of over de beschaving, dan hebben we de neiging om hem er op te wijzen dat we dat langzamerhand zelf ook wel weten.

¹¹ Let op dat hier dezelfde waarden genoemd worden als bij de forensische specialist. Betekent dit dat de waardenincommensurabiliteit toch niet zo groot is als verondersteld? Of betekent dit dat objectiviteit en neutraliteit voor een bureaucraat iets anders zijn dan voor een forensische specialist?

Iemand die daarentegen de recente aanslagen in Parijs verheerlijkt als zelfopofferingsvermogen – ook een waarde die wel eens met bureaucratie wordt verbonden – plaatst zich buiten onze gemeenschap. Hetzelfde zal iemand doen die zegt dat kinderporno gelegitimeerd kan worden op basis van het recht op vrijheid. Maar als iemand anders zegt kinderporno verwerpelijk te vinden, dan verbazen we ons er over dat dit kennelijk nog eens gezegd moest worden. Misschien dat ik daarom, net als Joas, zelf ook altijd een ongemakkelijk gevoel heb bij discussies over waarden en normen. Ze schieten van trivialiteit naar wanstaltigheid en omgekeerd.

Dat neemt niet weg dat we allerlei voorstellingen hebben van gewenste situaties en dat we gehecht zijn aan die voorstellingen. Volgens Joas bestaat de waardenbinding uit twee momenten. Eerst is er zelfvorming (*Selbstbildung*) en dan is er zelfoverstijging (*Selbstübersteigung*). Nu pas wordt duidelijk wat ik bedoelde toen ik al eerder wees op het extatische karakter van waardenbinding. Zelfvorming ontstaat namelijk altijd als gevolg van sociale interactie met anderen. Ze is dus, anders dan Kant bijvoorbeeld beweerde, fundamenteel heteronoom. Dat iemand Dylan heel mooi vindt, komt zeer waarschijnlijk ook omdat hij met mensen verkeert die deze artiest ook mooi vinden. Een voorbeeld dichter bij huis is de rechtchapenheid of grootmoedigheid die iemand leert van zijn of haar vader. Steeds weer moet er iemand zijn die in bepaalde opzichten het goede voorbeeld geeft en die ons als het ware in de gelegenheid stelt om onszelf te vormen. Maar zelfvorming alleen zegt nog helemaal niets als het gaat om waardenbinding. Immers, er kan zomaar een ander voorbeeld voorbijkomen of een andere gebeurtenis plaatsvinden en men omarmt direct andere waarden. Wat dat betreft, duidt de huidige, vaak betreude wispelturigheid van bijvoorbeeld het electoraat op een waardenbindingsprobleem. Maar er is met betrekking tot die waardenbinding dus ook een probleem bij bureaucraten. Een van de belangrijkste aspecten is dat ze vaak zo ‘situationeel’ is: de ene keer vinden ze dat dit moet gebeuren en de andere keer dat. Op cursussen krijgen ze te horen: er is geen enkele goede manier van leidinggeven, je moet je stijl aanpassen aan de situatie. Dergelijke contingentiebenaderingen worden pragmatisch genoemd, maar staan waardenbinding in de weg. Dit brengt natuurlijk een vreemde paradox met zich mee: in sommige opzichten zijn die bureaucraten misschien meer dan professionals juist ontzettend flexibel. Ze weten zich snel te voegen – Weber wees ook al op de ‘Fugsamkeit’ – in nieuwe situaties.

In ieder geval moet er na het moment van zelfvorming ook ruimte komen voor reflexiviteit. Er moet nagedacht worden over waarom die waarden voor mij zoveel betekenen. Dit noemt Joas ‘zelfoverstijging’. Van een dergelijke ‘zelfoverstijging’ is sprake als de Dylan-liefhebber zich eens de vraag stelt of hij nu niet toch echt oud aan het worden is wanneer hij nog steeds geraakt wordt door die muziek. Of waarom heeft mijn vader rechtchapenheid altijd zo belangrijk gevonden? Wat betekent dit precies voor mij? Wat zegt dat over mij? Moet ik mijn vader niet eens een wat minder centrale rol in mijn leven geven? Samengevat: serieuze

waardenbinding (en dus niet hapsnap allerlei waarden uitkiezen en er lippendienst aan bewijzen) veronderstelt een reflexieve houding tegenover je gegrepen-zijn. Het gaat erom dat je niet alleen maar in het extatische blijft hangen. Wat de Franse filosoof Alain Badiou een waarheidsmoment (*moment de vérité*) noemt, vereist niet zozeer onverbiddelijke trouwheid of loyaliteit – iets wat voor Badiou de kern van zijn ethiek vormt – maar eerder denkwerk en reflexiviteit.¹²

Wat leveren dat denkwerk en die reflexiviteit op? Niet zozeer meer woorden over wat waarden zijn of wat waardevol is. Ik wees al op de moeilijkheid je diepste waarden te articuleren. Dit is ook een van de redenen waarom ze zo moeilijk te veranderen zijn, een punt dat alle apologeten van cultuurveranderingen systematisch ontkennen. Wat denkwerk en reflexiviteit wel opleveren, is het inzicht dat de waarde verankerd zit in een concrete ervaring en tegelijkertijd dat die concrete ervaring je persoonlijkheid decentreert. Dat wil zeggen: die ervaring is zo belangrijk dat je weet dat het eigenlijk niet meer om jezelf gaat. Wat die ervaring laat zien, is dat je in feite alleen maar een middel bent ten opzichte van de voorstelling die je hebt gemaakt van de gewenste situatie, ten opzichte van de waarde dus. Je bent een middel, geen doel. Om het nog eens met Weber te zeggen: je hebt door de ervaring van wat waardevol is een “bewust geloof aan de – ethische, esthetische, religieuze of anderszins te duiden – onvoorwaardelijke eigenwaarde van een bepaald soort gedrag zoals dit puur op zichzelf staat en onafhankelijk is van succes”.¹³

Natuurlijk is dit de beroemde omschrijving die Weber gaf van waarderationaliteit (*Wertrationalität*), iets wat hij scherp onderscheidde van doelrationaliteit (*Zweckrationalität*, dat helemaal niet onverschillig is ten opzichte van bijvoorbeeld resultaat en succes), maar ik zal aan deze discussie niet veel toevoegen. De vraag is welk soort gedrag voor een bureaucraat in tijden van transitie een onvoorwaardelijke eigenwaarde heeft. Ik hoop in ieder geval op een bureaucraat die niet bezwijkt voor de verleidingen van controle, efficiency, effectiviteit en pragmatiek. Ik hoop op een bureaucraat die onvoorwaardelijk achter professionele waarden durft te staan en zichzelf ziet als een middel met betrekking tot de verwezenlijking van die waarden. Ik hoop eigenlijk op een bureaucraat die resultaten minder belangrijk vindt dan inhoud. Maar ik besef dat dit waarschijnlijk meer zegt over mezelf dan over die bureaucraat.

¹² Alain Badiou (1998) *Éthique. Essay sur la conscience du mal*. Parijs: Éditions Hatier. Hoewel Badiou een heel andere ethiek formuleert dan Joas, is bij hem het moment van gegrepen-zijn door een waarheidsmoment en de daaropvolgende zelfoverstijging ook van groot belang. Als hij zijn ‘ethiek van de waarheid’ formuleert, komt hij uit op het volgende: “Doe alles wat je kunt om te volharden in wat jouw volharding overstijgt. Volhard in de interruptie. Grijp in je zijn wat jouw gegrepen en gebroken heeft.” (p. 47).

¹³ Weber, op. cit., p. 12.

Het is wellicht teveel gevraagd. Laat ik dan maar hopen dat die bureaucraat in ieder geval gegrepen is door het inzicht dat hij of zij in het middelpunt staat van vele tegenstrijdige belangen en waarden en dat dit in hoge mate de interactie tussen burgers en overheid bepaalt. Conflictueus en complex is de wereld waarin hij of zij navigeert. Een wat al te slappe conclusie misschien, maar machtswoorden en andere simplismen helpen bij complexe transitie niets.



Cliënten van zorgboerderij De Vier Heeren in Rotterdam maken drie maal per week het terrein rondom McDonald's schoon.