

Paul Frissen: Totalitaire overheid smoort elk tegengeluid

Posted on 6 mei 2023 by Arie Graafland

Een van de meest hardnekkige woorden in beleid, plannen en interventies van de staat is *integraal*. Al vier decennia lees ik het woord in de teksten van de Nederlandse staat, zo schrijft Paul Frissen in zijn laatste boek *De integrale staat*. De verschillende instellingen van de staat moeten meer samenwerken, en beleid moet samenhang vertonen.

Het zijn de verschillende organisaties van de staat die verkokering veroorzaken, en dat gaat ten koste van de samenhang. Oriëntaties moeten inter- en zelfs transdisciplinair zijn. Orde en beheersing zijn steeds de gewenste uitkomsten van *maakbaarheid*, aldus Frissen. Twee andere woorden in het discours van de staat zijn *systeem* en *stelsel*. Opnieuw zien we samenhang van beleid en interventies. Het stelsel is de samenhang van structuur en cultuur, van proces en procedure.

Welke samenhang wordt er dan nagestreefd? Dat moet de samenhang van een of andere *normaliteit* zijn. Ik doel dan op de normaliteit die statelijk wordt afgedwongen en zo normatief wordt voor de wereld, schrijft Frissen. Afwijkingen

dienen te worden weggewerkt of uitgesloten. Volgens Frissen is de disciplinering via *normalisering* van de burger de laatste jaren wel heel omvattend geworden. De vraag is of aan die 'normaalburger' nog te ontsnappen valt.

De maakbaarheidsutopie

Het integrale beleid waar Frissen op doelt komt als eerste voor in de veiligheidsnota's. In 1993 kwam er een integrale veiligheidsrapportage van vijf ministeries. Er moest een 'veiligheidsketen' komen. De verschillende ministeries en organisaties van de staat moeten meer en beter samenwerken. *Maakbaarheid* fundeert de over een periode van eeuwen gegroeide overtuiging dat de mens zijn wereld diepgaand kan temmen en construeren.

Integraliteit en maakbaarheid zijn in feite moderne *mythes*. De modernistische maakbaarheid is, zeker in de twintigste eeuw, sterk geassocieerd met linkse politiek. Systemen van planning en financiering, regulering en sturing, controle en verantwoording worden steeds gedetailleerder en hebben een steeds verplichtender karakter. De voortdurende fixatie op kostenbeheersing draagt daaraan bij. Overal valt een pleidooi voor meer 'centrale regie' te beluisteren.

De recente tragedie van de toeslagenaffaire laat een verzorgingsstaat zien die niet verzorgt, maar vooral disciplineert en controleert, en dat in een uitermate grimmige gedaante, schrijft Frissen. Hij refereert aan een nieuw begrip van moderniteit, de '*reflexieve moderniteit*'. De moderniteit heeft ons veel gebracht: veiligheid, vrijheid, zelfbeschikking, kennis en macht. De droom van de *voltooide* maakbaarheid is echter de keerzijde van al deze verworvenheden. Beheersing heeft onbedoelde gevolgen die leiden tot een *verdieping* van deze contradicties.

De toeslagenaffaire is een goed voorbeeld van reflexieve moderniteit. Reparaties, uitvoering en herstel van onterechte claims van de belastingdienst lijken niet uitvoerbaar. Het 'stelsel' is niet ingericht op dergelijke schadeloosstellingen. Het probleem is dat de 'onbedoelde gevolgen' van beleid in feite *geproduceerd* en *geïntensiveerd* worden door datzelfde beleid, waardoor er een noodlottige wederkerigheid ontstaat. Dat noemen we 'reflexieve moderniteit'.

Processen lopen uit de hand

Frissen maakt gebruik van dit begrip reflexieve modernisering, een modernisering die wordt gekenmerkt door wetenschappelijke en technologische kennis die verbonden is met het productieproces in economie, biotechnologie, staat en maatschappij.

Het kenmerk van deze vorm van modernisering is dat maatschappelijke processen voortdurend uit de hand dreigen te lopen. We krijgen *geen greep meer* op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Bij herhaling worden we geconfronteerd met onvoorziene consequenties van onze acties. En dat lijkt in een aantal gevallen een noodlottige ontwikkeling te worden.

Rosanne Hertzberger schrijft in *EW* (3 april 2023) waarom het aannemelijk is dat het coronavirus uit een lab afkomstig is. De geschiedenis leert, zo schrijft zij, dat onderzoeksactiviteiten die tot doel hebben de mensheid te beschermen tegen gevaarlijke virussen, in sommige gevallen zelf het risico op uitbraken vergroten. Virologische experimenten hebben al eerder tot uitbraken geleid. Het is nog steeds verontrustend aannemelijk dat deze pandemie kan zijn ontstaan tijdens onderzoek naar zoönotische infecties met coronavirussen.

Systeemdwang

We hebben regelmatig te maken met een 'bank bailout', banken nemen bij voortduring enorme risico's waarvan de gevolgen nauwelijks te overzien zijn. Financialisering is inmiddels een van de meest winstgevende instrumenten in de markteconomie. Deregulering in Amerika had een excessieve financialisering tot gevolg, net voor de crisis in 2008 kwam 40 procent van de winst in het bedrijfsleven uit de financiële sector. Een sector die voor een groot deel risicovol is. De huidige milieumaatregelen voor een 'groene economie' zijn van dezelfde orde, de gevolgen van deze drastische omschakeling zijn nauwelijks te overzien.

Het systeemdenken in al die overheidsnota's moet pluriformiteit buitensluiten of koloniseren. In de 'participatiesamenleving' is de burger een oppassende, nette en verantwoordelijke burger die zich gedraagt als een uitvoerder van politieke en beleidsmatige beleidsvoorkeuren. Ondanks alle pogingen tot vermindering van regulering, matiging van sturingsambities en terugtreden van de staat kan niet anders worden vastgesteld dan dat er in vrijwel alle stelsels van sturing, beleid en

regulering sprake is van een *uitbreiding* van sturingsambities, met overregulering en een explosie van toezicht, controle en verantwoording als gevolg. De toeslagenaffaire is in die zin geen aberratie, maar eerder een radicalisering van deze systeemdwang.

Aan de rol van burgers, organisaties en bedrijven wordt alleen marginaal aandacht besteed, die zijn het kennelijk volledig eens met wat de overheid als maatschappelijke opgave definieert. Belangenconflicten, waardenstrijd, pluraliteit, fragmentatie, het bestaat allemaal niet.

Hier wordt het bestuurscentrisme narcistisch, zo schrijft Frissen. Het verlangen naar eenheid, naar integraliteit, naar samenhang is narcistisch omdat het de staat tot maat van alle dingen maakt. De 'gebrokenheid van de wereld', de overal aanwezig imperfectie, verdwijnt. In plaats daarvan komt een volledig zelfreferentieel en allesdoordringend verlangen naar eenheid, samenhang en integraliteit dat uiteindelijk totalitair is, ondanks alle goede bedoelingen. Er zijn vele 'stakeholders' maar kennelijk komt de burger, de *citoyen* die verzet pleegt hier niet voor in aanmerking.

Sterker nog, de systeemwereld van de staat wil voortdurend heel welwillend onze leefwereld centraal stellen in haar nota's, en wil persoonsgericht zijn, de 'menselijke maat' hanteren. Maar wat niet gezien wordt is dat de systeemwereld nu juist de leefwereld wil doordringen. Met andere woorden, een steeds verdere bemoeienis van de staat met de burger. Het ministerie wil de leraren weer centraal stellen in het onderwijs, maar vraagt tegelijk meer grip, het aanscherpen van regels, en uiteraard meetbare doelen.

Het Nationaal Preventieakkoord.

Het nationaal preventieakkoord is een netwerk van zeventig partijen die hierover in 2018 acht maanden lang hebben onderhandeld. Het akkoord bevat afspraken over de aanpak van roken (niemand rookt meer in 2040), overgewicht en problematisch alcoholgebruik. Verbieden, financieel belasten en streng ontmoedigen gaan hand in hand. Er lijkt maatschappelijk brede steun voor te zijn.

De rationele en utilitair calculerende mens geldt als ideaal en normaal in dit beleid. Maar de preventie richt zich ook op zijn 'irrationele vrijheidsdrang', zijn gedrevenheid door lust, het zwakke vlees. Aandacht voor overgewicht is obsessief

aanwezig. Sportbeoefening is een reinigingsritueel en de stappenteller de nieuwe totem, zo schrijft Frissen. De staat propageert de gezondheidsopvattingen van de elite.

De 'denktank desinformatie', een club van 35 ambtenaren, communicatie-experts en zorgverleners die sinds april 2019 op initiatief van VWS naar 'spookverhalen' over vaccineren speurt, is een ander voorbeeld (*NRC* 25 april). Facebook, Google, Instagram en YouTube zijn lid van de denktank. Wat die denktank binnenskamers bespreekt, blijft grotendeels geheim, meldt de *NRC*. Uiteraard gaat het om berichten die 'schade aan het openbare domein' kunnen veroorzaken. Discussies op sociale media worden gemonitord, het team kan onjuiste informatie corrigeren via de genoemde kanalen. In Amerika intervenieert Twitter op ongewenste meningen, zoals Maaike van Charante heeft laten zien.

Hier maken het ministerie van VWS, het RIVM en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd samen met de grote commerciële online-media uit wat 'desinformatie' is. Uitspraken op het net over Covid-19 vaccinatie worden in de gaten gehouden, en actie kan ondernomen worden door berichten lager in de informatiestroom van de tijdlijn te plaatsen. Facebook kan ook berichten voeden die in overeenstemming zijn met de officiële informatie van de staat. Zorgverleners die zich niet aan 'de afspraken' houden worden ter verantwoording geroepen.

Het roept de vraag op in hoeverre een arts mag afwijken van de officiële richtlijnen. Het ministerie stuurt op afstand, de staatssecretaris meldt dat de leden op persoonlijke titel reageren. De ambtenaren vragen de leden te reageren op berichten met desinformatie in de sociale media. Big Brother is Soft Sister geworden. Foucaults biopolitiek ten voeten uit.

Het einde der tijden

In 2004 richtte Jan Rotmans het Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT) op. Het Instituut is het bekendste onderzoeksinstituut in Nederland op het gebied van duurzaamheidstransities en wordt nu geleid door Derk Loorbach. Deze transities verlopen langs uiteenlopende routes en tien paden, die niet los van elkaar worden bewandeld.

Ook het coalitieakkoord van Rutte IV spreekt regelmatig over transities. Een transitie naar een groene economie, transitie op het gebied van klimaat en energie,

transitie naar kringlooplandbouw en transitie op het gebied van stikstof. De consultancybranch helpt graag bij het transformeren naar 'het nieuwe normaal', zo schrijft Frissen.

De pandemie bracht in de samenleving soms een eschatologisch perspectief naar voren. Het 'einde der tijden' leek aangebroken. Er werd een eendrachtige inzet gevraagd. Desnoods met een denktank desinformatie. Het perspectief van de na-Corona tijd, en de transitie naar een schone wereld zijn teleologisch, we betreden een nieuw tijdperk. Er is dus, zoals altijd in de moderniteit, sprake van onstuitbare vooruitgang. En het uitbreken uit de gevangenis van de oude tijd kan uiteraard niet anders dan op radicale wijze.

Premodern religieus taalgebruik

Volgens Jan Rotmans komen we in een nieuw tijdperk aan, nu nog zonder veel richting, maar het komt allemaal goed na de transitie. Een Nieuw Tijdperk, met hoofdletters. En transities zijn natuurlijk allemaal 'integraal'. Het taalgebruik is bijna 'premodern religieus', aldus Frissen. De samenhang is apodictisch geponeerd.

Wat opvalt in het transitiedenken is het gebrek aan aandacht voor macht en politiek. Transities en transitiemanagement zijn uiterst politiek, ook al worden ze soms als apolitieke of postpolitieke articulaties van het algemene of publieke belang gedefinieerd.

Ook de rol van de transitieonderzoekers is wezenlijk politiek als ze zichzelf als onderzoekers profileren. Wat te doen met de nog onwillige meerderheid? Systeemtransformaties kunnen politiek slechts geaccommodeerd worden, omdat ze kennelijk een universele en enkelvoudige waarde hebben. Duurzaamheid lijkt boven politieke pluraliteit verheven. 'Het gaat om de toekomst van de planeet.'

Loorbach en Rotmans voorzien een wereld van gezondheid, geluk, een schone leefomgeving, een nieuwe relatie met voedsel en energie, zorg en onderwijs op menselijke maat. Ook de weerstand is al voorzien, heftige weerstand zelfs. Het historicisme vertoont opvallende overeenkomst met het transitiedenken en het denken over transitiemanagement, en sturing van transities. Integraliteit is een cruciaal kenmerk van transitiedenken.

In het transitiedenken schuilt een heimelijk verlangen naar grootse en meeslepende

blauwdrukken. De geschiedenis heeft in deze misvatting kennelijk een richting en claimt een utopische systeemtransformatie. Volgens de politiek filosofe Hannah Arendt gaan dan de doelen de middelen heiligen, zo zegt Frissen terecht. De politiek degradeert zich tot een middel ter bereiking van een zogenaamd hoger doel. Dat lijkt me de situatie waarin we op dit moment zitten.

De voorspelde uitkomsten van de transities zijn triviaal en radicaal zo schrijft Frissen. De trivialiteit hangt samen met het hopeloos algemene en nietszeggende karakter ervan. De radicaliteit is gelegen in de onmogelijkheid om de waarde van de uitkomsten tegen te spreken. Wie is er nu tegen duurzaamheid?

In de open samenleving van de filosoof Karl Popper kunnen we hartgrondig van mening verschillen, over de geschiedenis, de toekomst en de politiek. We kunnen betwijfelen of er wel transities gaande zijn. De transitiedenkers ontlenen hun legitimiteit aan hun zelfverzekerde voorhoedepositie; ze beschouwen zich als een avant-garde. Een voorhoede die de toekomst kent en die de weg ernaartoe wijst en dwang niet schuwt in de gedaante van actie en rechterlijke uitspraken. Zoals we die kennen van Urgenda, waar Rotmans medeoprichter van was.

Een nieuw kantelpunt

Frissens boek laat zien hoe een in eerste instantie onschuldig begrip als 'integraal' een wereld is gaan vertegenwoordigen waar niet alleen alles met alles moet samenhangen, maar waar een integrale staat is ontstaan die een bestuur-centrisch perspectief hanteert waar ieder ander geluid in de kiem gesmoord wordt. Het verklaart ook de huidige messianistische gedrevenheid in de politiek. Het ambtelijk apparaat dat deze integrale nota's produceert, heeft een wereld geschapen waar iedere pluriformiteit en tegenkracht uit verdreven is.

De veronderstelde maakbaarheid van de wereld scheidt mijns inziens kabinet en oppositie niet wezenlijk. De linkse partijen hangen nog steeds een residu aan van Marx' maakbare doelgerichte geschiedenis, die uiteindelijk niet veel anders is dan die van het huidige kabinet. Wie daar de 'principiële gebrokenheid van de wereld' (Frissen) tegenover zet, plaatst zich niet alleen op geïnvolveerde afstand van de dagelijkse politieke schermutselingen, maar staat in Nederland op eenzame hoogte in de politieke filosofie van onze tijd.

Paul Frissen, De integrale staat, Kritiek van de samenhang, Boom, 2023.

Paul Frissen *is decaan en bestuursvoorzitter van De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag, en emeritus-hoogleraar bestuurskunde aan Tilburg University.*

Wynia's Week *verschijnt 104 keer per jaar met even onafhankelijke als broodnodige berichtgeving. De donateurs maken dat mogelijk.* ***Doet u mee?*** *Hartelijk dank!*