

De opmars van de antidemocratische geest

RINGO OSSEWAARDE

De laatste jaren zijn semipublieke organisaties veel in het nieuws gekomen doordat normen met voeten werden getreden. Vestia, Rochdale, Servatius, InHolland en bijvoorbeeld het Centraal Orgaan Asielzoekers ontlenu hun bekendheid nu bovenal aan dubieuze transacties, fraude, graaigedrag, machtsmisbruik, een verpeste werksfeer en andere schandalen rondom hun managers.¹ Hoe komt het dat het management van semipublieke organisaties veelal is losgetrokken van hun democratische opdracht en ook van hun eigen medewerkers? Welke institutionele mechanismes liggen hieraan ten grondslag?

In de jaren negentig al signaleerde een werkgroep van de Wiardi Beckman Stichting een verplaatsing van politieke besluitvorming vanuit het parlement naar het management van semipublieke organisaties zonder democratische verantwoordingsplicht.² Van die semipublieke organisaties werd daarbij niet zozeer een democratische als wel een kapitalistische identiteit verlangd. Zij moesten meer als markten of als elkaar beconcurrerende ondernemingen fungeren. De kwaliteit van het management en bestuur werd niet langer afgemeten in democratische overtuiging, principes, intrinsieke

motivatie, langetermijnperspectief en inhoudelijke kennis,³ maar in door ministeries afgemeten bureaucratische (kwantitatief meetbare) prestatie-indicatoren en prestatiebeloningen.

Deze tendens is niet uniek voor Nederland; zij is zichtbaar in alle OESO-landen en wordt gestimuleerd door internationale organisaties als de OESO, de Europese Unie, de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds. Zij hebben de afgelopen twee decennia bestuursmodellen en managementconcepten geïntroduceerd die de werking van wereldmarkten ondersteunen (bijvoorbeeld door te stimuleren dat publieke taken als nutsbedrijven, televisie, zorgtaken en onderwijs geprivatiseerd werden of om markten te openen voor internationale concurrentie).

Kenmerkend voor management en bestuur in dit tijdperk van wereldwijd kapitalisme is dat van managers niet langer de democratische geest, het normbesef, de betrokkenheid en inhoudelijke kennis worden verwacht die nodig zijn voor het scheppen van de materiële, morele en intellectuele voorwaarden waaronder mensen democratisch kunnen samenleven, zoals het bouwen en verhuren van betaalbare woningen, het bieden van een toegankelijke gezondheidszorg of het vormgeven aan een democratisch ethos in het onderwijs. In plaats daarvan worden bovenal durf, daadkracht, ondernemerschap en kortetermijnsuccessen verwacht. Semipublieke organisaties leiden hierdoor aan een democratisch tekort en zijn in sommige gevallen despotisch of oligarchisch in geest.

Over de auteurs Ringo Ossewaarde is als socioloog verbonden aan de Faculteit Management en Bestuur en het Institute for Innovation and Governance Studies van de Universiteit Twente

Noten zie pagina 17

DEMOCRATISCHE GEEST

Wat ik bedoel met de democratische geest is het morele en intellectuele vermogen (hoewel het laatste het eerste impliceert) om het 'democratische' in een alledaags bestaan in ere te houden en waar te maken. Democratie krijgt bij dit begrip de betekenis die Leo Strauss er in een beroemd college aan gaf: democratie is bedoeld als een aristocratie die is verbreed tot een universele aristocratie.⁴ Op soortgelijke wijze definieert Karl Jaspers democratie als 'een systeem waarin het volk wordt verondersteld "samen te redeneren"'.⁵ Als semipublieke organisaties een publieke taak hebben te volbrengen, dan heeft deze in de allereerste plaats betrekking op het leveren van een bijdrage in de ontwikkeling van een democratische samenleving die wordt gekenmerkt door het samen redeneren.⁶

Van management worden durf, daadkracht, ondernemerschap en succes op de korte termijn verwacht

De democratische aspiratie van een manager van een publieke organisatie zou moeten zijn om besluitvorming, op welk niveau dan ook, te grondvesten in het intellect, in de rede, in de socratische dialoog, in plaats van in macht en koehandel.⁷ Strauss benadrukt dat de democratische geest in oorsprong aristocratisch is. Jaspers benadrukt dat in een democratie de bestuurlijke elite, inclusief het management van semipublieke organisaties, de opdracht heeft om een redelijk volk te vormen. Een volk dat intrinsiek wordt gemotiveerd door democratische overtuiging, principes, intrinsieke motivatie, langetermijnperspectief en inhoudelijke kennis; een volk dat min of meer in staat is om zichzelf democratisch te sturen.⁸

Als vanzelfsprekend kan er geen democratische geest tot uitdrukking worden gebracht indien het management van semipublieke organisaties niet zelf over intellectueel formaat, inhoudelijke kennis en democratisch normbesef beschikt.⁹ Als de manager zelf niet als *homo democraticus* is gevormd, of als dit niet wordt verwacht in de managementrol, dan mag een democratische habitus niet worden verwacht. Sterker nog, dan ontdemocratiseren semipublieke organisaties en ontstaat er een democratisch tekort.

HET TIJDPERK VAN DE LIBERALE DEMOCRATIE (1945-1989)

Dit wil niet zeggen dat in de periode voor het tijdperk van het wereldwijde kapitalisme, dus tijdens het Koude Oorlog-tijdperk, semipublieke organisaties radicaal democratisch waren gevormd. In dit tijdperk ontwikkelde zich een compromis tussen democratie en kapitalisme, hetgeen in de Angelsaksische wereld met 'liberale democratie' wordt aangeduid. Radicaal democraten als C. Wright Mills deden hun beklag over het afgenomen intellectuele formaat van leiders en waarschuwden dat een kapitalistische entertainmentindustrie de intellectuele vermogens aantastte, dat de democratische geest niet langer zou worden gevoed.¹⁰ Voor de Koude Oorlog, zo suggereert Mills, waren semipublieke organisaties meer radicaal democratisch, omdat zij in hogere mate onafhankelijk konden opereren van de machtsstructuren van de overheid en van het bedrijfsleven. Zo waren ziekenhuizen, en veelal ook scholen en universiteiten, zelfsturende, typisch religieuze organisaties, met eigen tradities en een eigen identiteit, die afhankelijk waren van zichzelf, van de gulheid van hun eigen leden.

Ofwel, de radicaal democraten bekritiseerden de liberale democratie, omdat hierin kapitalistische aspiraties voortdurend democratische aspiraties dreigden weg te vagen. In plaats van een redelijk volk, zo nam Wright Mills waar, werd er vooral een commercieel volk van

ondernemers, toeschouwers en consumenten gecreëerd. Semipublieke organisaties hadden hier behalve hun democratische opdracht ook de taak om welvaart, consumptie, productiviteit en economische groei te waarborgen.

De vereniging van democratie en kapitalisme kwam bovenal tot stand door de ontwikkeling van de naoorlogse verzorgingsstaat, waarbinnen semipublieke organisaties werden ingebed.¹¹ Ministeries werden hierbij verantwoordelijk voor semipublieke organisaties, die een rol kregen in de uitvoering van sociaal beleid. In die verzorgingsstaat fungeerden semipublieke organisaties primair om de ondemocratische gevolgen van een ongeremd kapitalisme te verzachten.

Toch dreigde ook juist hier de democratie steeds maar weer gemarginaliseerd te worden door kapitalistische aspiraties, waarbij van semipublieke organisaties werd verlangd dat zij een bijdrage leverden aan het welvaartswonder. Het management van semipublieke organisaties was eerder technocratisch dan democratisch van geest. Dat wil zeggen, belangwekkende vraagstukken in organisaties (bijvoorbeeld over democratisering van organisaties) werden niet zozeer openlijk bediscussieerd, maar omgezet in technische problemen die een eenduidige technische of procedurele oplossing uitlokten. Kortom, in de liberale democratie dreigde de democratische geest voortdurend te verdampen in een technocratische managementstijl.

HET VERVAL VAN DE DEMOCRATISCHE GEEST
(1989-HEDEN)

14

Het democratische deficit werd echter pas goed zichtbaar na de val van het communisme. In het post-Koude Oorlog-tijdperk werd de liberale democratie definitief omgeruild voor het wereldwijde kapitalisme.¹² Dit tijdperk werd bovenal gekenmerkt door de triomf van de markteconomie en commercialisering, en de afgenomen macht van de vakbeweging.¹³ Francis Fukuyama sprak in dit verband van het 'einde van de geschiedenis', waarmee hij bedoelde dat

zonder intellectueel tegenwicht (socialisme, communisme) het kapitalisme vrij spel heeft, met als gevolg dat, zonder tegenstellingen, het democratisch debat verdampt.¹⁴ Toen de Koude Oorlog ten einde was, verdampte de democratische geest onder het gewicht van technocratisch beheer en allerlei consumptieverlangens die verlangens naar hogere bestaansvormen (zoals een substantieel democratisch bestaan) verpletterden. In dit tijdperk dreigden alle waarden, inclusief de waarden van democratie, intellect, kennis en gezondheid, te worden gecommodi-

Het wereldwijde kapitalisme kan floreren zonder dat het demo- cratische aspiraties nodig heeft

ficeerd in marktwaarden, in monetaire waarden. Marktwerking in de zorg, ondernemende universiteiten, het valoriseren van kennis, het vermarkten van sociale woningen — allemaal waren het uitdrukkingen van een nieuw tijdperk.

Semipublieke organisaties moesten nu bovenal vermarkten, vercommercialiseren, een competitieve taak vervullen in de wereldmarkt. Daar waar het kapitalisme in de liberale democratie niet zonder democratische legitimatie kon, bleek al snel dat het wereldwijde kapitalisme kon floreren zonder democratische aspiraties, zonder pogingen om een redelijk volk te vormen. In plaats van democratische legitimatie ging het nu vooral om beleid en organisatie in de markt te zetten door marketing, communicatiespecialisten, spindoctors en relaties met mediabedrijven in de markt. Besluiten werden niet langer op democratische maar op kapitalistische wijze gelegitimeerd: de financiële markten, ratingbureaus, visitatiecommissies et cetera, moesten tevreden worden gesteld. In dit tijdperk verwerd democratie veeleer tot een obstakel bij de pogingen om wereldmarkten te vormen.

In dit tijdperk kreeg de verzorgingsstaat, en daarmee ook de semipublieke organisaties die hierin waren ingekapseld, een nieuwe betekenis.¹⁵ In plaats van bescherming te bieden tegen het geweld van markten werd nu van sociaal beleid en semipublieke organisaties verwacht dat deze een bijdrage leverden aan het ontwikkelen van marktwerking en concurrentiekracht.¹⁶ Semipublieke organisaties werden beschouwd als bedrijven. Voor de manager kwam de nadruk te liggen op productie, kostentoedeling, prestatie-meting en afrekenen.¹⁷ Op basis van die criteria werd de manager gestraft en beloond. Tradities, waarden en substantie — en uiteindelijk ook redelijkheid¹⁸ — werden terzijde geschoven. Zoals Meindert Fennema het formuleert voor de commodificatie van de universiteit: ‘Het feit dat op de huidige universiteiten alles in geld uitgedrukt wordt, verdraagt zich slecht met de traditionele missie van de alma mater.’¹⁹ Wat geldt voor de universiteit, geldt voor alle semipublieke organisaties: zij worden van hun substantie, hun democratische geest, hun ethos, hun eigen cultuur ontdaan.

Meer dan in de liberale democratie toonde het nieuwe management van semipublieke organisaties zich radicaal technocratisch, waarbij democratische beginselen, morele tradities en ideeënstrijd in verval raakten en werden vervangen door geesteloos instrumentalisme, moralistisch bestuur, opportunisme en toezicht.²⁰ Semipublieke organisaties werden gereorganiseerd rondom technocratische principes als transparantie, responsiviteit, integriteit, effectiviteit en doelmatigheid, en financiële verantwoording.

Op zichzelf lijkt er niets mis met dergelijke beginselen, maar ze hebben niets met democratie van doen en kunnen democratische aspiraties tenietdoen. Neem het technocratische beginsel van transparantie. Het is duidelijk dat transparantie van belang was in een context van (mogelijk) corrupt bestuur, het achterhouden en verdraaien van informatie, *old boys networks* en achterkamertjespolitiek. Transparantie, zo was de gedachte, verkleinde de mogelijkheid van machtsmisbruik door de controle van de

media-industrie, die zelf een grote rol kwam te spelen in de assemblage van prestatiegegevens. De media-industrie, met name kranten, stelden rangschikkingen samen, terwijl semipublieke organisaties met hun communicatiebeleid de media-industrie opzochten om zichzelf in de markt te zetten. Zo trachtten universiteiten nieuw onderzoek van hun medewerkers in beeld te krijgen en werden in sommige gevallen mediaprijzen bedacht voor medewerkers die het vaakst in de massamedia verschenen. Fennema spreekt in dit verband van een ‘oprukkende

Waarden werden vervangen door kwantificeerbare prestatie-indicatoren

populaire cultuur’ die dodelijk is voor enig intellectueel formaat.²¹

Op transparantie sturen betekende in de praktijk dat managers hun organisatie in de markt trachtten te zetten via marketing, communicatiebeleid en mediaoptredens. Profileren in de mediamarkten werd mede mogelijk gemaakt door de hitparades uit de media-industrie, zoals de Shanghai Ranking en de Top 400 Times Higher Education World University Ranking voor universiteiten, of de AD Ziekenhuis Top 100. Ziehier het democratisch tekort dat wordt veroorzaakt door marktimperatieven: waarden worden vervangen door kwantificeerbare prestatie-indicatoren. In de praktijk betekent transparantie helaas dan ook het organiseren van veelal gecommercialiseerde controlesystemen en meetinstrumenten. Deze maakten het mogelijk om systematische vergelijkingen en rangschikkingen tussen de producties van semipublieke organisaties en van hun afdelingen en medewerkers, te maken.²² Nogmaals, semipublieke organisaties worden hierbij voorgesteld als marktpartijen, als vindplaatsen van concurrentie, audit en visitatie; niet als gemeenschappen, als vindplaatsen van dialogen en inhoudelijke waarden.

Voor medewerkers van semipublieke organisaties betekenden deze transparantiesystemen dat hun professionalisme werd uitgehouden: voor het management deed hun inhoudelijke kennis er niet langer toe. Net als hun managers werden ook zij als *homo economicus* ingebeeld: zij werkten om geld te verdienen. En als *homo economicus* betekende het werk (genezen, verzorgen, schrijven, onderzoeken, doceren et cetera) weinig anders meer dan productie draaien. Zo werden wetenschappers op universiteiten blootgesteld aan tal van gekwantificeerde prestatiemetingen, waarbij prestaties — zoals het aantal publicaties verricht, het aantal colleges gedoceerd, het aantal scripties begeleid, het aantal feedbackmomenten gehouden, het aantal onderzoeksvoorstellen ingediend of gehonoreerd, het aantal citaten van andermans werken — werden geteld, vergeleken en afgewogen. En de uitkomsten van dergelijke prestatiemetingen werden ook weer gebruikt voor bedrijfsmatige doeleinden. Managers gebruikten de metingen bijvoorbeeld om medewerkers te rangschikken, kandidaten te werven of om besluiten over reorganisaties te legitimeren. Medewerkers konden de metingen gebruiken als een 'marketing device' op hun cv of als middel bij salarisonderhandelingen.²³

VOORBIJ DE TECHNOCRATIE

16 In het tijdperk van het wereldwijd kapitalisme zijn onze semipublieke organisaties onder supervisie van de markt komen te staan en zijn zij ont democrateerd.²⁴ Het gevolg is een veelal inhoudsloos management dat functioneert op basis van een complexe data-fabricage van prestatieprikkels, meetbare prestatie-indicatoren, contractuele prestatieafspraken en het toezicht daarop. Managers werden via prestatieprikkels bewogen om publieke doelstellingen te verwezenlijken onder het toezien van toezichthouders. De schandalen van de afgelopen jaren die enkele semipublieke organisaties hebben geteisterd, zijn bovenal het gevolg van falend toezicht op losgeslagen managers en, in

sommige gevallen, medewerkers (zoals bij frauderende wetenschappers en malafide chirurgen en therapeuten).²⁵

Dit herontwerp van het management van semipublieke organisaties is de afgelopen 25 jaar heftig bekritiseerd door tal van sociologen en politicologen, zoals Jean-Marie Guehenno, Pierre Bourdieu, John Gray, Colin Crouch,

Schrijven, onderzoeken, doceren, genezen — alles is in het teken komen te staan van productie draaien

Michael Burawoy en Loïc Wacquant, die allen hebben gepoogd iets van de democratische aspiratie levend te houden. Hun stem werd echter niet gehoord. Verlossing en oplossing moesten en zouden van het wereldwijde kapitalisme, van de markten, komen. In een dergelijk klimaat van denken en doen, waarin prestaties worden afgemeten in termen van productie en concurrentiekracht, sterft de democratische geest en verliezen semipublieke organisaties hun inhoudelijke kwaliteit, hun ethos, die eigen is aan de specifieke sector.

Dit alles heeft als gevolg dat de geloofwaardigheid van het management wordt ondermijnd. Een manager die primair denkt en handelt in technocratische termen als transparantie en financiële verantwoording heeft geen intellect nodig. Meetinstrumenten volstaan. Hoe uit deze ijzeren kooi te geraken? Hoe van dit technocratische af te raken? Welke maatschappelijke alternatieven zijn denkbaar — alternatieven waarin de democratische aspiratie wel kan worden gerespecteerd? Dit lijken me de uitdagingen voor de komende decennia. Een goed begin is het ontwikkelen van een kritisch bewustzijn van wat de democratische opdracht van semipublieke organisaties is, en om hier, met gepaste trots, aan vast te houden.

Noten

- 1 Goodijk, Rienk (2012), *Falend toezicht in de semipublieke organisaties?*, Amsterdam: Van Gorcum.
- 2 Bovens, Mark (1995), *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: WBS; Doorn, J.A.A. van (2009), *Nederlandse democratie: historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam: Mets & Schilt, pp. 428, 443; Bovens, Mark (2002), *De permanente verplaatsing van de politiek*, Amsterdam: Boom.
- 3 Goodijk, Rienk (2012), *Falend toezicht in de semipublieke organisaties?*, Amsterdam: Van Gorcum.
- 4 Strauss, Leo (1959), *What is Liberal Education?*, Geraadpleegd op 12 juli 2012: <http://www.ditext.com/strauss/liberal.html>.
- 5 Jaspers, Karl (1967), *The Future of Mankind*, Londen: The University of Chicago Press, p. 291.
- 6 Mills, C. Wright (1956), *The Power Elite*, Oxford: Oxford University Press; Ossewaarde, Ringo (2007), 'Waarom Hedendaagse Elites Geen Burgerschap Kunnen Overdragen', in K. van Beek en M. Ham (red.) *Gaat de elite ons redden? De nieuwe rol van de bovenlaag in onze samenleving*, Jaarboek TSS, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken (Amsterdam: Van Gennep): pp. 139-153.
- 7 Vgl. Keane, John (2009), *The Life and Death of Democracy*, Londen: Simon & Schuster: xii.
- 8 Jaspers, Karl (1967), *The Future of Mankind*, Londen: The University of Chicago Press, p. 294.
- 9 Vgl. Tjeenk Willink, H.D. (2012), *Niet de beperking, maar de ruimte: beschouwing over democratie en rechtsstaat*, Den Haag: Boom, p. 36.
- 10 Ossewaarde, Ringo (2007), 'Waarom Hedendaagse Elites Geen Burgerschap Kunnen Overdragen', in K. van Beek en M. Ham (red.) *Gaat de elite ons redden? De nieuwe rol van de bovenlaag in onze samenleving*, Jaarboek TSS, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken (Amsterdam: Van Gennep): pp. 139-153.
- 11 Janowitz, Morris (1977), *Social Control of the Welfare State*, Amsterdam: Elsevier, pp. 105-106.
- 12 Tjeenk Willink, H.D. (2012), *Niet de beperking, maar de ruimte: beschouwing over democratie en rechtsstaat*, Den Haag: Boom, p. 31.
- 13 Doorn, J.A.A. van (2009), *Nederlandse democratie: historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam: Mets & Schilt, p. 339.
- 14 Fukuyama, Francis (1989), 'The End of History?', *The National Interest* 16, pp. 3-18.
- 15 Ossewaarde, M.R.R. (2007), 'The New Social Contract and the Struggle for Sovereignty in the Netherlands', *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics* 42 (4), pp. 491-512; Ossewaarde, Marinus (2010) 'Calling Citizens to a Moral Way of Life: A Dutch Example of Moralized Politics', *Human Affairs: A Postdisciplinary Journal for Humanities and Social Sciences* 20 (4), pp. 338-355.
- 16 Page, Robert M. (2007), *Revisiting the Welfare State*, Berkshire: Open University Press, p. 103.
- 17 Tjeenk Willink, H.D. (2012), *Niet de beperking, maar de ruimte: beschouwing over democratie en rechtsstaat*, Den Haag: Boom, p. 19.
- 18 Vgl. Giroux, Henry A. (2011) 'Neoliberalism and the Death of the Social State: Remembering Walter Benjamin's Angel of History', *Social Identities* 17 (4), pp. 587-601.
- 19 Fennema, Meindert (2012), *Help! De elite verdwijnt: veertig jaar Nederlandse politiek*, Amsterdam: Bert Bakker, p. 284.
- 20 Doorn, J.A.A. van (2009), *Nederlandse democratie: historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam: Mets & Schilt, p. 471.
- 21 Fennema, Meindert (2012), *Help! De elite verdwijnt: veertig jaar Nederlandse politiek*, Amsterdam: Bert Bakker, p. 311.
- 22 Holmwood, John (2010) 'Sociology's Misfortune: Disciplines, Interdisciplinarity and the Impact of Audit Culture', *The British Journal of Sociology* 61 (4), pp. 639-658; Burrows, Roger (2012) 'Living with the H-Index? Metric Assemblages in the Contemporary Academy', *The Sociological Review* 60 (2), pp. 355-372.
- 23 Burrows, Roger (2012), 'Living with the H-Index? Metric Assemblages in the Contemporary Academy', *The Sociological Review* 60 (2), pp. 355-372.
- 24 Ossewaarde, Ringo en Roshnee Ossewaarde-Lowtoo (2012), 'De Opmars van de Antidemocratische Geest', *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 4, 15-18; Tjeenk Willink, H.D. (2012), *Niet de beperking, maar de ruimte: beschouwing over democratie en rechtsstaat*, Den Haag: Boom, p. 36.
- 25 Goodijk, Rienk (2012), *Falend toezicht in de semipublieke organisaties?*, Amsterdam: Van Gorcum.