

Governance in turbulente tijden

In tijden van onzekerheid baseren we onze beslissingen vaak op een inschatting van de grootte van een kans dat iets gebeurt. Deze impliciete inschatting is echter gebaseerd op een stabiele wereld. In een situatie waarin de variabele factoren onzeker zijn, kun je de risico's niet meer inschatten. Kansberekening is dus zinloos. Dus wat dan? Misschien moeten we in dat geval gewoon weer eens om de tafel gaan zitten en erover praten, stelt **Marc Vermeulen**, professor in sociologie en academic director van de leergang Strategy, Innovation and Governance voor topbestuurders in het publieke domein bij TIAS School for Business and Society.

Op verzoek van de Vereniging van toezichthouders van hogescholen (VTH) schreef hij een essay over toezicht in het hbo: *Turbulente Governance. Over de ontnormalisering van bestuurlijk handelen* (2021). Hoofdredacteur **Puck Dinjens** ging hierover met hem in gesprek.

'N et voor het uitbreken van de coronacrisis in West-Europa verscheen het boek *Radical Uncertainty* van de Britse economen John Kay en Mervin King¹.

Hun boek gaat over besluitvorming in tijden van onzekerheid. Kay en King zijn grootheden uit de Britse economenwereld en hun analyse is zeer het lezen waard. Zij stellen dat we onze beslissingen vaak baseren op een inschatting van de grootte van een kans dat iets gebeurt, en dat deze impliciete inschatting gebaseerd is op een stabiele wereld. In een situatie waarin sprake is van, wat zij 'radical uncertainty' noemen, kun je de risico's niet meer inschatten. Hoe goed weten we wat de kansen zijn van een wereldoorlog, een energiecrisis of een conflict omdat er in bepaalde landen geen water meer is? In het geval van radical uncertainty hebben we het niet meer over gebeurtenissen die met een redelijke waarschijnlijkheid te voorspellen zijn omdat we de variabelen kennen, maar over variabelen die als zodanig onkenbaar zijn. Systemen zijn dan zo complex en zo onvoorspelbaar geworden, dat de inschatting van een kans niet meer werkt, evenmin als planmatige, kwantitatief-lineaire redeneringen. Het belangrijkste advies van deze twee *hard core* econometristen is: leer er maar mee leven en accepteer dat we hier met kansberekening geen weg in zullen vinden. Zij kijken ook naar de vraag hoe we vroeger met onvoorspelbare situaties omgingen. Dat was door bij elkaar te gaan zitten en in gesprek te gaan, ofwel door een conversationeel mechanisme ('wie het weet

mag het zeggen'). Misschien moesten we er weer eens over gaan praten, gaan delibereren. De eenvoud van hun redenering is: praten is vanaf het ontstaan van de mensheid hét middel geweest om onzekerheid te reduceren, rekenen doen we daarentegen pas veel korter en lineair plannen nog weer recenter.

Over onzekerheid

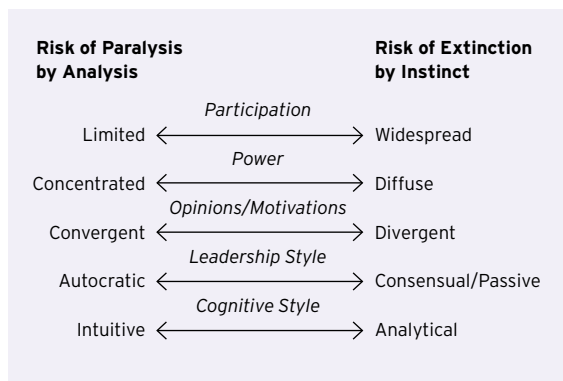
In 1994 schreef Ann Langly een in mijn ogen klassiek artikel over besluitvorming onder onzekerheid onder de titel *Between 'paralysis by analysis' and 'extinction by instinct'*² waarin ze twee reacties op onzekerheid beschrijft: bevriezen in de behoefte aan meer zekerheid, of je *gut feeling* volgen en doen zonder na te denken. Beide gedragingen zijn heel herkenbaar. Ofwel jezelf terugtrekken in abstractie, vertrouwend op getallen, analyses en rapportages, ofwel arbitraire besluiten nemen, zonder systematische reflectie in het besluitvormingsproces. Beide zijn volgens Langly in hun uiterste vorm pathologisch en wijzen erop dat we als mensen niet heel gemakkelijk omgaan met onzekerheid. Dat is vermoedelijk deels evolutionair te verklaren (*fight or flight*), het heeft met persoonlijkheidskenmerken te maken (risicozoekers of -mijders), maar ook met omgevingsfactoren. Zij onderscheidt daarbij het vertrouwen in elkaar, het aantal participanten, de mate waarin de macht verdeeld is, de mate waarin de

meningen uiteenlopen en de leiderschapsstijl. Met andere woorden: hoe minder vertrouwen, hoe meer betrokkenen, hoe egalitairder het speelveld en de leiderschapsstijl en hoe meer meningen: hoe meer analyse er gepleegd wordt.

Analyses worden om meerdere redenen gepleegd. Om te beginnen verlicht meer informatie de onzekerheid, en kan een analyse benut worden om een besluit te nemen. Maar de analyse kan ook ingezet worden om anderen te overtuigen en om het gezichtspunt te verhelderen of om – puur symbolisch – de indruk te wekken dat je zorgvuldig te werk gaat.

Instinctieve keuzes worden dus juist gemaakt als er sprake is van geconcentreerde macht en een autocratische leiderschapsstijl, waarbij de meningen convergeren en relatief weinigen participeren in de besluitvorming. Diegene die het besluit neemt, neemt in feite een gok. In ons taalgebruik is het herkenbaar als dat gebeurt, bijvoorbeeld: ‘Niet geschoten, altijd mis’, maar ook de ‘wet van Pippi Langkous’: ik heb het nog nooit gedaan, dus ik denk dat ik het kan. Een berucht voorbeeld betreft de Franse cavalerie: bij twijfel in galop vooruit!

Maar de wijze waarop we reageren op onzekerheid kan ook met ingewikkelde breinprocessen samenhangen (Kahneman en Tversky, 1991³). In essentie komt hun inzicht over *loss aversion* erop neer dat een verlies



Bron: Ann Langley, 1995

‘Hoe minder vertrouwen, hoe meer betrokkenen, hoe egalitairder het speelveld en de leiderschapsstijl en hoe meer meningen: hoe meer analyse er gepleegd wordt’

zwaarder weegt dan winst. Er is ons er veel aan gelegen om verliezen te beperken. Als we te maken hebben met onzekere omstandigheden die als bedreigend worden ervaren, zullen we proberen te beschermen wat we al hebben, worden onze besluiten conservatief en baseren we ons op analyses en gegevens. Op het moment dat we echter al veel verloren hebben, worden onze besluiten impulsiever, in de hoop met ‘een wilde gok’ alles weer terug te kunnen winnen. Als toezichhouders moeten we met dit ongemak omgaan, en dat in een interactie met bestuurders, professionals en belanghebbenden die met hetzelfde ongemak worstelen.

In het plaatje (zie schema op pag. 8) onderscheid ik van rechts naar links drie bronnen van onzekerheid. De globale ontwikkelingen die als zonnestrallen op de hele wereld schijnen (technologie, klimaat, gewapende en hybride conflicten) vallen op verregaand vergelijkbare wijze op verschillende vensters, meer of minder naar het licht toegedraaid, met gordijnen en luiken ervoor of zonder dat er überhaupt glas in zit. Die vensters staan voor de instituties, systemen en tradities. En achter die vensters zitten wij, verschillend als we zijn in ons (on) gemak met onzekerheid. Waar wringt de schoen het meest: bij de onvoorspelbaarheid van de globale trends, bij de wijze waarin instituties die trends afbuigen of doorlaten of bij onze intermenselijke patronen en stijlen?

Over ontwikkelingen

Het valt zeker niet uit te sluiten dat we de komende tijd met meer globale bedreigingen te maken krijgen uit natuur en milieu. Sommigen kondigen zich lang van



Foto Giorgos Gripeos

Marc Vermeulen

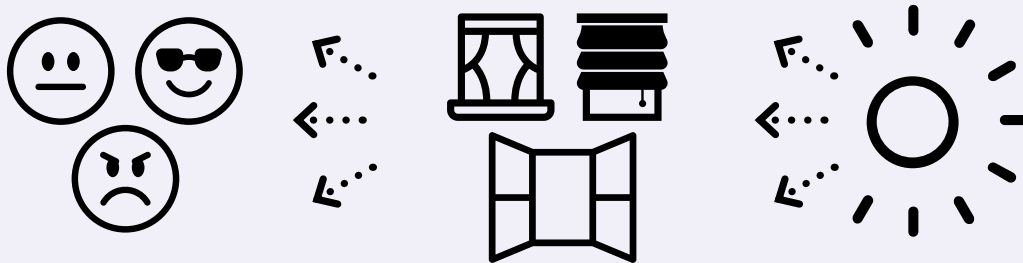
(1958) is professor in sociologie en academic director van de leergang Strategy, Innovation and Governance voor topbestuurders in het publieke domein bij TIAS School for Business and Society. Daarnaast is hij lid van de raad van toezicht van de Hogeschool Utrecht, bestuursvoorzitter van de Zuidelijke Rekenkamer en algemeen bestuurslid van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

tevoren aan (waterstijging), anderen komen als een pandemie over ons heen. De grote concentraties van mensen én van dieren⁴ maken systemen kwetsbaar voor pandemie-achtige crises. De verknoping van globale systemen kent vele voordelen, maar ook dit type nadelen. Eerder al werden we geconfronteerd met een plotselinge financiële crisis die *viral* ging dankzij de globaal verknoopte financiële systemen. Tal van redenen waarom organisaties er in mijn ogen verstandig aan doen zich structureel in te stellen op plotselinge exogene systeemverstoring.

Kwaliteit van informatie en de beoordeling daarvan

Mensen delen online wat ze meemaken. In plaats van één of slechts enkele dominante kaders van waaruit gebeurtenissen beoordeeld kunnen worden, is er een explosie van allemaal decentrale mini-discoursjes die ieder voor zich duiding geven van een situatie. De afgelopen twee decennia is heel duidelijk geworden dat er zo een warboel van feit en fictie ontstaat. Bestuurlijk heeft dit drie belangrijke gevolgen. Ten eerste wordt het ontwarren van feiten en nepfeiten steeds meer een kwestie. Wat klopt er nu eigenlijk van wat er verteld wordt? Ten tweede moeten politici en opiniemakers, om nog een beetje op te vallen in deze drukte, zich steeds luider laten horen, hetgeen leidt tot een dramatisering van het bestuurlijk gesprek⁵. *Sweeping statements* en stampvoetend gelijk krijgen zijn kenmerken daarvan⁶. Ten derde krijgen professionals steeds meer het gevoel dat ze in een glazen huis - of erger - in een panopticum functioneren. Degene die kijkt bepaalt wat zij/hij wil zien terwijl degene die bekeken wordt niet kan zien of zij/hij bekeken wordt. Hoe weten we dat uitingen niet opgenomen worden en later verknipt worden afgespeeld? Echt en niet van echt te onderscheiden nep worden steeds moeilijker uit elkaar te houden.

Als laatste in deze – overigens incomplete – opsomming moeten we de lens nog op de overheid richten. We zien een heruitvinding van de publieke zaak met alle bijbehorende discussie van dien. Het oude adagium dat de beste overheid een kleine overheid is en een begrotingsoverschot het resultaat dient te zijn van overheids-



Drie bronnen van onzekerheid

financiering, is binnen een jaar totaal gekeerd: de overheid springt bij als het gaat om energie of gedeelde inkomsten door corona. De eenheid in Europa wordt belangrijker door de energiecrisis en een gewapend conflict.

Over turbulentie en toezicht

Een van de vensters betreft het toezicht, ofwel de governance. De toegenomen turbulentie heeft natuurlijk ook gevolgen voor het toezicht. Niet alleen omdat de toezichthouders hier individueel mee moeten 'dealen', maar ook omdat turbulentie gevolgen heeft voor de governance zelf.

De psycholoog Barry Schwartz gebruikt in zijn boek *Practical Wisdom*⁷ het onderscheid tussen een Bach-partituur en een jazzpartituur om twee verschillende vormen van sturing aan te duiden. Bach-partituren zijn zeer dicht beschreven en kennen een welhaast wiskundige precisie. De jazzpartituur kent maar een paar aanduidingen: een start, een eind en een thema. Dit laatste met de uitnodiging hier flink op te variëren. Ik leid uit mijn voorgaande beschouwing vier thema's af die in de nieuwe orkestratie van governance steeds weer hoorbaar zullen zijn:

- Meer variatie en maatwerk worden de norm.
- Dat vergt veranderlijke arrangementen, tijdelijk en beweeglijk.

- Waarbij we de zingeving zoeken in een ongemakkelijk waardendiscours.

Hypervariatie en situationeel bepaald

De interacties met zowel stakeholders als professionals gaan een veelheid aan verschijningsvormen kennen. Waar er vroeger bij wijze van spreken alleen met onderwijs aan publiek bekostigde studenten gedacht hoefde te worden (dat is een karikatuur) zien we nu een explosie aan vormen. Zonder volledig te willen zijn.

- Vis-à-vis contacten of online of een combinatie.
- Met een duurzame relatie (arbeidscontract of inschrijving) of als voorbijganger (zzp'er, individuele module volgend).
- Als burger die publieke diensten geniet (bekostigde student) of als klant die betaalt voor wat zij/hij krijgt.
- Als ontvanger van inzichten of coproducten van inzichten (interactie leeromgevingen, *citizen science*).
- Als consument van positivistische inzichten of als medevormgever van social constructivistische betekenissen.
- Als initiële gebruiker (student) of als herhaalbezoeker, alumnus, levenlanglerder.

Alvin Toffler introduceerde al ruim veertig jaar geleden het begrip *prosumer*⁸ waarmee hij als toekomst de vermenging van de rol van consument en producent voorspelde: Hij heeft gelijk gekregen. Over de manieren om die variatie aan interacties te regelen, biedt het denken van de Amerikaanse politoloog Archon Fung aanknopingspunten. Hij ontwikkelde de zogenaamde participatiekubus, waarin hij drie dimensies onderscheidt: met welk gezag neem je deel (lopend van eigen belang tot maatschappelijk gezag), hoe ben je uitgenodigd (variërend van op persoonlijke titel tot binnengelopen op een openbare bijeenkomst) en welke invloed heb je (van alleen maar luisteren tot daadwerkelijk besluiten kunnen nemen)⁹. Governance zou dus weleens situationele en tijdelijke arrangementen kunnen vergen die we iedere keer langs deze drie dimensies opnieuw moeten instellen. De vraag wie en met welke stem deelneemt aan het gesprek over een organisatie moet dus steeds weer gesteld worden. Bestuurders en toezichthouders zullen aan tafel zitten, maar wel met wisselende rollen. Bewoners, klanten, studenten moeten veel meer aan tafel, over hen gaat het en zij moeten de toon kunnen zetten in het gesprek over 'hun' organisatie. Niet met de triangel op de achterste rij zoals nu vaak het geval is, maar op de plek van of

'In onzekere omstandigheden zullen we proberen te beschermen wat we al hebben, worden onze besluiten conservatief en baseren we ons op analyses en gegevens. Op het moment dat we echter al veel verloren hebben, worden onze besluiten impulsiever'

dichtbij de bandleider. Mijn dilemma bij het situationeel kiezen wie de betrokkenen zijn, is dat in al die vrijheid iemand moet bepalen met wie en hoe je iets bespreekt. Dan blijft er toch een regievraag zitten: wie hakt de knoop door wat het meest passend is? Wie die regie ook neemt, het moet op een uitlegbare manier bijdragen aan *fairness* en *inclusie*.

Het model dat je situationeel bepaalt wie er aan tafel mag zitten, spreekt mij wel aan. Ik denk daarbij ook graag aan Hannah Arendt, die naar de tafel verwijst als iets dat ons verbindt én scheidt. De tafel als element waardoor we in gesprek komen, maar waardoor we tegelijkertijd ook onze éigen werkelijkheid en belangen naar voren kunnen brengen.

Voor de gevestigde orde kan het uitnodigen van andere partijen bedreigend zijn. Heb je een mooie loopbaan gehad en mag je eindelijk aan de bestuurstafel zitten en dan kom je daar anderen tegen die niets weten van besturen, maar alleen vanuit hun eigen referentiekader spreken. Ik merk in mijn masterclasses bijvoorbeeld dat de animo daarvoor niet altijd even groot is. Er wordt gedacht in termen van de koek verdelen, terwijl je hem ook kunt vergroten door een extra stoel aan tafel te zetten.

Belangrijk hierbij is ook de gedachte van de *Deliberative Democracy* (Fung⁹). Zijn boodschap is vooral oprecht te zijn. Als je zegt inspraak te bieden, geef daar dan ook echt alle ruimte voor en bevraag de partijen die aan tafel zitten actief. Ik denk bijvoorbeeld aan inspraakavonden van gemeenten, die over het algemeen voor het grootste deel van de tijd worden gevuld met het 'zenden' van een boodschap. Dan voelen burgers zich na afloop bekocht: dit is geen inspraak, dit is voorlichting. Dat is overigens ook prima als je wilt voorlichten, maar wees daar oprecht in!

Tijdelijk en vloeibaar

Langdurige vastlegging van governance arrangementen lijkt achterhaald: we moeten ook in de governance grote wendbaarheid aan de dag leggen. Codificeren, bureaucratische regelingen en taaie tradities gaan ons steeds meer in de weg zitten. Wat mij betreft gaan we naar een *ontnormalisering* van de bestuurlijke werkelijkheid. De

belangrijke vraag is wat ervoor nodig is om naar die nieuwe praktijk toe te komen. Als jonge socioloog kwam ik in aanraking met het werk van Ervin Goffman¹⁰ die het begrip hospitalisering introduceerde. Als je dag en nacht onderworpen bent aan allerlei vormen van controle, dan hoef je na verloop van tijd de celdeur niet meer op slot te doen: de controle is verinnerlijkt en mensen blijven zitten waar ze zitten. Het is een extreme analogie: Goffman had het over psychiatrische inrichtingen, gevangenissen en kloosters en schreef dit in 1961. Maar toch: anno 2022 na een lange periode van visitaties, audits, reviews, aanwijzingen en doorlichtingen: zou er sprake kunnen zijn van enige bestuurlijke hospitalisering? *Ontnormalisering* vergt het verlaten van je comfortzone en dat gaat met ongemak en onveiligheid gepaard. Dat geldt voor bestuurders en voor toezichthouders niet anders. Hoelang duurt het voordat we met elkaar de controle-cel verlaten en een vertrouwenswandeling willen gaan maken? En wat is daarvoor nodig?

Uw waarden zijn niet de mijne

Het valt nog niet mee om een goed gesprek over waarden te voeren. In het politieke discours is sprake van een dramatisering: krachtige uitspraken over 'wat er allemaal wel en niet meer mag gebeuren en dat nog wel in deze kabinetsperiode'. De samenleving lijkt zijn vermogen te verliezen om uiteindelijk tot consensus te komen over wat er al dan niet toe doet. Zowel de diepe verdeeldheid rond de aanpak van corona als de zeer chaotische machtsoverdracht in de VS zijn hier voorbeelden van. Een groeiende groep die de grip op de samenleving aan het verliezen is, trekt hardhandig aan de noodrem. Ze trekken gele hesjes aan en kiezen met Trump, Meloni of Johnson een wrokkig isolement. Eerder wezen Sietske Waslander en ik er al op dat deze groep op een bepaalde manier het slachtoffer geworden is van het onderwijssysteem: ze hebben het er niet gered of plukken er in ieder geval niet de vruchten van en zijn daarmee van hoop op betere tijden afgesneden¹¹. In een samenleving die steeds meritocratischer is geworden, is het ook nog hun eigen schuld. Het onderwijssysteem met al zijn mogelijkheden was voor hen toch ook

beschikbaar? Als overal 'slimme oplossingen' voor gevonden worden, is het geen fijne gedachte als de samenleving je als niet-slim-genough wegzet. De *can*'s gaan de *cannot*'s overvleugelen. Harvard filosoof Michael Sandel spreekt van de Tirannie van de Verdienste¹².

In het *new public management paradigm* was de discussie over wat waarde vertegenwoordigt aan de markt overgelaten. Inmiddels is duidelijk dat dit systeem faalde en is er een zoektocht ingezet naar alternatieve methoden om tot waardenafwegingen te komen. Het werk van de Brits/Italiaanse econome Marianna Mazuccato¹³ trekt op dit vlak veel aandacht. Ze wijst op het hardnekkige misverstand onder met name neoliberale economen dat waarde en prijs samenvallen en dat als iets niet te beprijzen valt (geluk, kennis en dergelijke), het niet in een waardenafweging meegewogen kan worden. Vermeulen en Vroomen hebben recent de zoektocht naar een bredere waardenafweging voor de publieke sector geoperationaliseerd in een nieuw afwegingsmodel¹⁴. In de besturing van (maatschappelijke) organisaties zal dit waardendebat gevoerd moeten worden: het gaat om de maatschappelijke positionering van die organisaties.

'Het oude adagium dat de beste overheid een kleine overheid is en een begrotingsoverschot het resultaat dient te zijn van overheidsfinanciering, is binnen een jaar totaal gekeerd: de overheid springt bij als het gaat om energie of gedeelde inkomsten door corona'

Improvisatie en vrijheid

In een tijd van radical uncertainty werkt een governance niet meer als die gebaseerd is op risicotaxaties en lineaire planningen die teruggaan op een rationeel planbare wereld – waarvan het de vraag is of we die nog hebben. Plannen en rekenen schieten tekort in een wereld waar geld met één druk op de knop de wereld over gaat en een plastic zakje op een onnavolgbare wijze van Azië naar de Noordpool reist. Miljarden Afrikanen en Chinezen, de handelwijze van Poetin en het effect op onze economie, we kunnen het niet voorspellen en daarmee ook niet reguleren. Beter is met elkaar in gesprek te komen. Een gesprek waarin feiten uit cijfers wel een rol spelen, maar minder leidend gemaakt zijn. En waarin de beperkingen van lineair plannen onderkend worden.

Ik kan voor mij zien hoe je de stap maakt van gepland naar ongepland. Maar de vraag is of je kunt stoppen met plannen als je eenmaal gepland hebt: dan moet je als het ware je geheugen uitgummen. Wat het ongeplande ook hindert, is dat een plan de suggestie van beheersing geeft. Wat doen we als de bestuurder in de RvC durft te zeggen dat hij het niet in de greep heeft? Durf je daarmee te leven als toezichthouder? Of hanteren we de regel van *don't ask, don't tell* totdat de bestuurder de zaak beter geanalyseerd heeft? Een onzekere tijd vraagt om het loslaten van oude patronen, om te ontnormaliseren. Dat vraagt niet alleen iets van de individuele toezichthouder of van de wijze waarop binnen een organisatie governance wordt ingevuld, maar ook van de nieuwe codes. Ik hoop dat deze in een jazzy vorm worden gegoten, waarbij er gekozen wordt voor een situationele invulling van de governance en voor improvisatie en vrijheid. »

Voetnoten

- 1 Kay, J. & King M. (2020). *Radical Uncertainty. Decision-making for an unknowable future*. London The Bridge Street Press.
- 2 Langley A. (1995). Between 'paralysis by analysis' and 'extinction by instinct' In: *Sloan Management Review*; Spring 1995; 36, 3; p63-76.
- 3 A Tversky, D. Kahneman – *The quarterly journal of economics*, 1991— academic.oup.com.
- 4 Interview in AD 4 april 2020 met EUR-viroloog Ron Fouchier: 'Nederland is vol met gastheren die een virus over kunnen dragen'.
- 5 Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- 6 Ik ontleen 'balie en beleid' aan de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties die op dit moment kijkt naar het functioneren van onder meer UWV en CBR. Overigens is een leestip het boek *When the State meets the Street* van Bernardo Zacka, wat precies over deze dynamiek gaat.
- 7 Schwartz, B. & Sharpe, K. (2010). *Practical Wisdom. The right Way to Do the Right Thing*. New York, Riverhead Books/Penguin.
- 8 Tovler, A. (1980). *The Third Wave*. New York William Morrow & Company.
- 9 Fung, A. (2006). 'Varieties of Participation in Complex Governance'. In *Public Administration Review*, December 2006 p66—75.
- 10 Goffman, E. and Helmreich, W.B. (1961). *Asylums*. Random House USA Inc.
- 11 Vermeulen, M. & S.Waslander (2017). 'Excellence in Education, a Century-Long Search for Balance'. In: J. Heijmans & J.Christans (eds.). *The Dutch Way in Education*. Helmond: Onderwijs maak je samen uitg.
- 12 Sandel, M. (2020). *De tirannie van verdienste. Over de toekomst van de democratie*. Utrecht: Ten Have
- 13 Mazzucato, M. (2018). *De waarde van alles*. NieuwAmsterdam, Amsterdam
- 14 Vermeulen, M. & A. Vroomen (2021). 'Nieuwe aanpak maakt sociale winst en waarde zichtbaar' in *Economisch Statistische Berichten*.