

# Eindrapportage Botsende Rationaliteiten

## Roel in 't Veld, Albert Jan Kruiter, Kamilla Hensema

### Ten geleide

Dit rapport behelst de vervulling van de opdracht die ons door Ikpob werd verstrekt. Deze luidde als volgt: “Professionals in de publieke sector hebben relaties met politici, burgers, stakeholders, toezichthouders, en tal van professionals van andere snit. Elk van deze aangeduide groepen is ook intern weer heterogeen. De verschillen komen voort uit afkomst, opleiding, geloofsovertuiging, gewoonten en zo meer. Of professionals nu werken in hiërarchische verhoudingen of contractuele dan wel netwerk relaties, telkens is het van groot belang dat zij in staat zijn de rationaliteit van de ander te herkennen, en er effectief op in te spelen. De relaties van professionals in de publieke sector zijn soms veel gevarieerder dan die in de private sector omdat zij intensief te maken hebben met politici, burgers, media en andere stakeholders. Rationaliteiten hebben van doen met standaarden, met een bepaald ‘format’ of ‘patroon’ van redeneren en handelen en berusten op kennis, waarden en keuzen. Rationaliteiten zijn vaak verbonden met het bekleden van een bepaalde positie, een specifieke culturele achtergrond, maar evengoed met persoonlijke eigenschappen. Rationaliteiten zijn gestold in taal, gedrag, houding en argumentaties. De steeds meer heterogene samenleving leidt tot een intensivering van confrontaties van verschillende rationaliteiten. In politiek-bestuurlijke en professionele organisaties blijkt die confrontatie ook voortdurend. Die van ambtelijke en politieke rationaliteit is bekend, maar even goed is er de confrontatie op de werkvloer van rationaliteiten verbonden met verschillen van generaties. Opmerkelijk daarbij is dat die confrontaties eerder heftiger lijken te worden dan dat er een zekere overbrugging optreedt vanuit besef en de ervaring van deze heterogeniteit. Ook is de tolerantie afgenomen. Dat maakt het dringend noodzakelijk om competenties te benoemen en te ontwikkelen die tot “interrationaliteit” in staat stellen.” De opdracht luidde als volgt:

Draag bij aan toekomstige optimalisering van de repertoires van professionals in de publieke sector op het punt van de omgang met uiteenlopende rationaliteiten door:

- een beschouwing te schrijven waarin de meest spanningsvolle en belangrijke verhoudingen en ontwikkelingen tussen rationaliteiten behandeling vinden;
- een vijftal kleinschalige bijeenkomsten te organiseren waarin de ontmoeting der rationaliteiten gestalte krijgt, en een vertaling plaats vindt in de richting van vereisten voor de totstandkoming van ambtelijke competenties ;
- daartoe zorgvuldig deelnemers te selecteren, voor te bereiden en te (bege)leiden;
- een verslag van deze bijeenkomsten te vervaardigen en een aantal aanbevelingen te formuleren betreffende voornoemde vereisten en methoden voor het tot stand brengen van voornoemde competenties.”

De in de opdracht genoemde beschouwing verscheen als een essay onder de titel “Hij begrijpt er dus helemaal niets van”. Hieronder nemen we het integraal op. (DEEL I) Daarna volgen verslagen van de sessies die we organiseerden (DEEL II) en een slot beschouwing (DEEL III).

## HIJ BEGRIJPT ER DUS HELEMAAL NIETS VAN

### **Botsende rationaliteiten, samenwerking en checks and balances**

**R.J. in't Veld & A.J. Kruiter**

#### **1. Vooraf**

De auteurs koesteren geen illusies over volmaakt openbaar bestuur. Het openbaar bestuur is van deze wereld, functioneert allerminst onafhankelijk van zijn omgeving, maakt deel uit van een deels gestolde of stagnerende institutionele verhouding maar ook van stormachtige ontwikkeling in diezelfde samenleving. Binnen een democratie zijn in ieder geval deels politieke en deels professionele rationaliteiten aan de orde, maar geen van beide is eenvormig of homogeen. Nadere beschouwing zal leren dat sprake is van een veelvoud aan rationaliteiten. Botsingen ertussen zijn boeiend, maar leveren ook vaak belemmeringen voor samenwerking op.

#### *Rationaliteiten*

Professionals in de publieke sector hebben relaties met politici, burgers, stakeholders, toezichhouders, en tal van professionals van andere snit. Elk van deze aangeduide groepen is ook intern weer heterogeen. De verschillen komen voort uit afkomst, opleiding, geloofsovertuiging, gewoonten en zo meer. Of professionals nu werken in hiërarchische verhoudingen of contractuele dan wel netwerk relaties, telkens is het van groot belang dat zij in staat zijn de rationaliteit van de ander te herkennen, en er effectief op in te spelen. De relaties van professionals in de publieke sector zijn soms veel gevarieerder dan die in de private sector omdat zij intensief te maken hebben met politici, burgers, media en andere stakeholders. Rationaliteiten hebben van doen met standaarden, met een bepaald 'format' of 'patroon' van redeneren en handelen en berusten op kennis, waarden en keuzen. Rationaliteiten zijn vaak verbonden met het bekleden van een bepaalde positie, een specifieke culturele achtergrond, maar evengoed met persoonlijke eigenschappen. Rationaliteiten zijn gestold in taal, gedrag, houding en argumentaties. De steeds meer heterogene samenleving leidt tot een intensivering van confrontaties van verschillende rationaliteiten. In politiek-bestuurlijke en professionele organisaties blijkt die confrontatie ook voortdurend. Die van ambtelijke en politieke rationaliteit is bekend, maar even goed is er de confrontatie op de werkvloer van rationaliteiten verbonden met verschillen van generaties. Opmerkelijk daarbij is dat die confrontaties eerder heftiger lijken te worden dan dat er een zekere overbrugging optreedt vanuit besef en de ervaring van deze heterogeniteit. Ook is de tolerantie afgenomen. Dat maakt het dringend noodzakelijk om competenties te benoemen en te ontwikkelen die tot 'interrationaliteit' in staat stellen.

Wij typeren de spanningsboog tussen rationaliteiten voorlopig als een bipolaire karakteristiek van twee tegengestelden. Het gaat daarbij niet om de inhoudelijk culturele verschillen van subculturen zoals die van geloof of leefwijze, maar om de wijze waarop in het optreden in het openbaar bestuur confrontatie van rationaliteiten plaats vindt. Die tegenstellingen zijn zoals gezegd vaak verbonden met achtergrond en positie, maar zullen dus blijken uit rationaliteiten 'paren', die relevant zijn binnen het openbaar bestuur. Hierna is onderscheiden naar drie soorten van paren die tot confrontaties leiden in de praktijk van het openbaar bestuur. In de eerste plaats patronen verbonden met het relatienetwerk ( 1 t/m 3). In de tweede plaats patronen verbonden met de aard van de taakuitvoering ( 4 t/m 6) en in de derde plaats patronen verbonden met de wijze van denken en communiceren (6 t/m 9). De opsomming vormt geen gesloten reeks.

1. Politiek - ambtelijk (naar positie onderscheiden)

2. Hiërarchisch – horizontaal (naar relatie onderscheiden)
3. Extern – intern (naar ‘klant’ relatie onderscheiden)
4. Proces – project (naar werkwijze onderscheiden)
5. Juridisch – economisch - technisch etc. (naar relevante disciplines onderscheiden)
6. Ontwikkeling - uitvoering (naar fase in het beleidsproces onderscheiden)
7. Causaal - reflexief (naar zicht op complexiteit onderscheiden)
8. Substantieel - symbolisch (naar oriëntatie onderscheiden)
9. Analytisch (empirical) – framend (persuasive) ( naar ambitie onderscheiden)

Deze onderscheidingen verwijzen naar belangrijke ontwikkelingen binnen en rond het openbaar bestuur zoals die van personalisering van de politiek, van het toenemend belang van netwerken, van individueel gevarieerde vraag naar dienstverlening, van intensieve controle op uitvoering, van drama in het politiek bestuurlijke spel en van multiculturele verbindingen. Het zijn onder meer deze ontwikkelingen die tot de spanningen van rationaliteiten in het openbaar bestuur hebben bijgedragen zoals die blijkt uit politiek ambtelijke spanningen, crisis rond uitvoeringsvraagstukken, wantrouwen tussen politiek en bestuur, van bestuur en burgers. Competenties van interrationaliteit moeten kunnen bijdragen tot meer doordacht handelen en zo vermindering van spanningsbronnen door beter begrip van vereiste communicatie, van zorgvuldigheid van handelen bij overgang van beleid naar uitvoering tot stand brengen.

De bovenstaande opsomming van paren is geenszins uitputtend en soms zijn ook gemakkelijk analoge of verbonden paren te formuleren als formeel – informeel, of van distantie – betrokken, of van vertrouwen – wantrouwen, of van angst - zekerheid. Niet zozeer compleetheid of precieze definitie is echter de inzet van het onderzoek, maar inzicht in de belangrijkste confrontaties die optreden en hoe die door ‘interrationaliteit’ beter overbrugbaar zijn. Het is deels ook misleidend te spreken over paren omdat de spanningen zich niet alleen paarsgewijze openbaren maar ook in meer complexe verbanden. Bovendien hebben we niet alleen van doen met verhoudingen binnen het openbaar bestuur maar ook met verhoudingen tussen openbaar bestuur en samenleving. De introductie van het concept kennisdemocratie met zijn driehoeksverbindingen tussen wetenschap, politiek en media stelt in staat om deze bredere groep verhoudingen adequaat onder ogen te zien.

Uit het onderzoek zal moeten blijken welke combinaties van ‘paren’ en welke andere ‘paren’ wellicht scherper aanduiden waar overbrugging een belangrijke vraag is. We denken dat voor verschillende soorten professionals verschillende opgaven kunnen gelden. Een categorie die met bijzondere opgaven geconfronteerd zal worden vormen bijvoorbeeld de ambtenaren dicht bij het bestuur, in gemeenten ook wel aangeduid als bestuursdienstambtenaren. Aan deze problematiek van werken dicht bij het bestuur zal zeker aandacht besteed worden.

We hopen tevens dat het op deze manier mogelijk wordt, om de meest dringende en cruciale clusters van competenties te benoemen die in uiteenlopende situaties nodig zijn om tot interrationaliteit in staat te stellen. De nu volgende voorbereidende beschouwing houdt op dit punt een verkenning in de diepte in.

## **2. Waarden**

Zonder waarden heeft ons leven geen betekenis. Waarden drijven ons tot opvattingen en oordelen; opvattingen en oordelen beïnvloeden ons handelen. Waarden betreffen het goede en het schone. Die samen geven uitdrukking aan de notie van het waarachtige. In een samenleving zijn instituties zingevende arrangementen, omdat ze uitdrukking geven aan onze waarden. Instituties zijn onmisbaar, omdat ze de socialisatie van onze waarden belichamen. De houdbaarheidsdatum op een pak melk drukt bijvoorbeeld de waardering voor veilig voedsel uit, en dient zodoende de verwezenlijking van de waarde veiligheid. Wij beschermen onze waarden door onwaarden, die het slechte en het lelijke veroordelen, te formuleren en in regels vast te leggen. Niet-naleving van deze regels leidt tot sancties

op het niveau van de samenleving of delen daarvan. Die sancties vinden bekrachtiging door toepassing van het geweldsmonopolie van de staat.

Onze waarden zijn gelaagd. Sommige betreffen:

- de verhoudingen tussen mensen;
- de relaties tussen mensen en niet-mensen;
- de verhoudingen tussen waarden.

Wij leven in een meervoudige wereld. Er is meer dan één werkelijkheid, en wij weten dat ook. Geleidelijk hebben we de pretentie opgegeven dat onze perceptie van de werkelijkheid universeel zou zijn. Dat heeft vergaande consequenties voor de wijze waarop maatschappelijke besluiten tot stand komen: het pluricentrisme wortelt uiteindelijk in het besef van en respect voor die meervoudigheid. Dat respect is begrensd: daar waar de universaliteitspretentie, de pretentie dat mijn waarden voor iedereen behoren te gelden, van onze waarden domineert, zal de bereidheid ontbreken om de ander 'in zijn waarden te laten'. Dan ook kan er geen sprake zijn van pluricentrisme: macht zal het absolute gelijk ondersteunen.

Als uiteenlopende waarden strijdige zekerheden opleveren, is het noodzakelijk de voorwaarden te formuleren waaronder die strijdigheid maatschappelijk is in te passen. Een voorbeeld is de levendige discussie over de spanning tussen artikel 6 van de Grondwet (vrijheid van geloof) en artikel 7 (vrijheid van meningsuiting). Vindt men een dergelijk stelsel van voorwaarden niet, dan is immers een voortdurende maatschappelijke strijd – in het extreemste geval een burgeroorlog – onvermijdelijk. Dat wil zeggen: voor zover die waarden via daaruit afgeleide normen leiden tot onderling strijdige handelingsrepertoires. Wij gebruiken de term *waarde* hier als een oordeel over wat behoort te zijn. Voor zover waarden betrekking hebben op de samenleving, leiden ze mogelijk tot normen, gedragsvoorschriften voor mensen, organisaties en overheden. Waarden bepalen ook onze betrokkenheid bij mensen, organisaties en gebeurtenissen.

Het kan gebeuren dat waarden onderling strijdig zijn. Bijvoorbeeld als geldende normen de waarden van sommigen aantasten. Handelingen of gebeurtenissen conform die aangetaste waarden worden dan belemmerd of onmogelijk gemaakt. Dat is problematisch, omdat daardoor een deel van de maatschappij niet kan leven volgens de eigen waarden.

Nog anders gezegd: mijn waarden gelden ook buiten mijzelf. Sommige waarden leiden tot normen met universele pretenties. De waarde 'het is slecht een ander te doden' leidt tot de norm 'u zult niet doden', die betekent: niemand mag een ander doden. Hoe moet ik nu omgaan met iemand die als hogere waarde heeft 'het is goed het eigen leven te beschermen' en daarom als norm hanteert 'als je bijna doodgaat van de honger, mag je een ander doden'? Omgaan met waarden kan op verschillende manieren.

Een eerste omgangsvorm is *hegemonie*: mijn waarde is beter dan die van de ander, dus probeer ik de hegemonie van mijn waarde te vestigen. Zelfs als dat geweld en onderdrukking met zich meebrengt. De tweede omgangsvorm is *separatisme*: ik wens niet te worden geconfronteerd met de gevolgen van die andere waarde, dus dat doen ze maar in hun eigen kring. Gescheidenheid van leefwerelden, van instituties, van organisatorische verbanden maakt het min of meer mogelijk om naast elkaar te bestaan in één gebied zonder al te grote conflicten. De recente geschiedenis lijkt echter uit te wijzen dat deze vorm van naast elkaar bestaan nauwelijks stabiel is, omdat de overal aanwezige en vaak omvangrijke overheid volgens een set van normen opereert, die niet neutraal kan zijn, en dus een keuze impliceert ten gunste van de machtigste groep; ook de vroegere verzuiling is wel geïnterpreteerd als een vorm van apartheid. In het verzuilde Nederland bestond echter, aldus de doctrine van Lijphart, aan de top van het landsbestuur een vorm van integratie, van verzoening in coalities, die schade als gevolg van gescheidenheid beperkte. Minderheden hadden invloed op het beleid.

De derde omgangsvorm is *pluralisme*: misschien heeft de ander ook wel een waardevolle waarde. Als ik mezelf wil beschermen, moet ik ervoor zorgen dat de ander geen grote honger krijgt.

De vierde omgangsvorm is *tolerantie*: hoewel ik de waarde van de ander niet hoogschat, en in ieder geval inferieur acht aan de mijne, laat ik hem begaan omdat ik ervan uitga dat de ander een rationeel of autonoom wezen is.<sup>1</sup> Ik deel de opvatting van David Heyd dat tolerantie vooral een *perceptual virtue* is: “Tolerant people overcome the drive to interfere in the life of another not because they come to believe that the reasons for restraint are weightier than the reasons for disapproval, but because the attention is shifted from the object of disapproval to the humanity or the moral standing of the subject before them”

De vijfde omgangsvorm is *onverschilligheid*: ik neem het risico en laat de ander begaan. Desinteresse brengt met zich dat ik zelfs geen poging onderneem de ander van mijn waarden te overtuigen. Waarvan hangt de keuze tussen deze alternatieve omgangsvormen af? Van mijn gevoel over de redelijkheid van de waarde van de ander? Hoe redelijk kan die zijn als ik mijn eigen waarde serieus neem? Dus naarmate de waarde van de ander meer op die van mij lijkt, zal ik bij gelijk blijvende omstandigheden (*ceteris paribus*) minder geneigd zijn tot hegemonie en meer tot tolerantie. Of is de keuze afhankelijk van mijn oordeel over de autonomie van de ander? Naarmate dat positiever is, zal ik *ceteris paribus* minder geneigd zijn tot hegemonie, en meer tot pluralisme of tolerantie. Is de keuze afhankelijk van de intensiteit van mijn eigen waarden? Naarmate die geringer is, zal ik *ceteris paribus* minder geneigd zijn tot hegemonie, en meer tot onverschilligheid. Het is duidelijk dat een groot aantal overwegingen bijdraagt tot de keuze van een houding ten opzichte van andermans waarden. Ten dele zullen deze collectief gestalte krijgen, en ten dele individueel. Ten dele zijn ze sociaal georiënteerd, en ten dele inhoudelijk. Ze veroorzaken gezamenlijk een momentaan maatschappelijk beeld van normatieve verhoudingen. Dat beeld is vaak onhelder, omdat uiteenlopende maatschappelijke groeperingen verschillende beelden hanteren. Van meer belang is hoe de ontwikkeling van waarden gestalte krijgt. Wij weten dat onze waarden veranderen, maar vaak niet hoe precies. Leerprocessen vinden op tal van niveaus plaats. Ons gedrag past zich voortdurend aan op grond van ervaring; onze waarden wijzigen zich trager, maar de verandering is vaak fundamenteeler. Ook daar zal ervaring een rol spelen, zal een vorm van leren aan de orde zijn. Maar ook vindt vanuit morele en esthetische organisaties voortdurend waardebeïnvloeding plaats. Ik zou bijvoorbeeld bewondering kunnen krijgen voor andermans waarden omdat daaruit bewonderenswaardig gedrag voortkomt, en daarom elementen ervan overnemen. Voortdurend zijn ook processen van hybridisering en creolisering (versmelting) van waarden aan de gang. Wij zijn bijvoorbeeld anders gaan denken over omgang met het slachten van dieren in de ontmoeting met de islam. Maar ook zuiveringen vinden plaats. Sommige waarden worden dringender, hun universaliteitspretentie neemt toe. Kinderliefde bijvoorbeeld werd enige decennia geleden heel wat milder beoordeeld dan thans. Andere vervlakken en raken in onbruik. Dan domineert pluralisme of onverschilligheid. De vraag is of regelmatigheid zijn te ontdekken in waardedynamiek. Sommigen lijken te betogen dat pluralisme steeds meer de overhand krijgt, maar dat is moeilijk te onderscheiden van onverschilligheid. Anderen zijn van oordeel dat tolerantie in westerse samenlevingen geleidelijk afneemt.

#### *Schadelijke universaliteitspretentie*

Waarden vormen mijn identiteit. Ik kan ze niet aan of uit doen als een kledingstuk. Mijn waarden zijn de beste die er zijn, want anders zou ik wel andere hebben, zo geloof ik maar al te graag. Naar mijn oordeel is de universaliteitspretentie (‘mijn waarden zijn de beste waarden en daarom moeten anderen die eigenlijk ook aanvaarden’) van waarden een belangrijke hindernis voor het bevredigend maatschappelijk onderhandelen bij uiteenlopende waarden, omdat de universaliteitspretentie leidt tot

---

<sup>1</sup> Heyd (1996: 14-16)

het streven naar hegemonie. Op het eerste gezicht is die pretentie gevaarlijk plausibel: als er betere waarden zouden bestaan dan de mijne, zou ik die toch wel overnemen?

Het is een feit dat in onze cultuur de structuur van waarden dikwijls de vorm van een dichotomie aanneemt: het goede sluit het kwade uit, en eveneens het mooie het lelijke. Daaruit vloeit logischerwijze voort dat het aanbevelenswaard is om de hegemonie van het goede en het schone te vestigen. Het is echter ook mogelijk een waardestructuur te bedenken waarin niet de uitsluiting maar de insluiting, niet het *of* maar het *en* centraal staat. Dan zal het plurale, het tolerante dus ook centraal komen te staan. Mijn bewering luidt dat de aanvaarding van *en* veel beter aansluit bij een integere observatie van de huidige wereld en zijn beelden over waarheid en kennis. Er bestaan veel waarheden naast elkaar. Niets is puur goed of puur slecht. Maatschappelijke fenomenen laten steeds een menging zien. Een dergelijke – niet uitsluitende, niet op hegemonie gerichte – waardestructuur past in veel opzichten ook beter bij het palet van uiteenlopende culturen dat in onze samenleving aanwezig is.

De *en*-notie leidt tot spectrumbegrippen: alle mengingen die reëel zijn, vinden we op het spectrum terug. De uitersten van het spectrum, die niet van deze wereld zijn omdat daar de menging verloren is gegaan, zijn een beetje absurd. Neem het onderscheid tussen een mensgerichte en een taakgerichte leiderschapstijl. In feite is een stijl die zich tot een van beide beperkt absurd. De uitersten van het spectrum zijn absurd, en de gemengde posities zijn in beginsel redelijk, zij het dat sommige wellicht verkieslijk zijn.

Opmerkenswaard is dat de waardestructuur in de monotheïstisch godsdiensten islam en christendom die van de dichotomie is, terwijl hindoeïsme en boeddhisme veel meer een *en*-waardestructuur herbergen. Onmiskenbaar is dat de historische universaliteitspretentie in islam en christendom meer is uitgedrukt in agressie met het oog op bekering dan in de niet-monotheïstische godsdiensten.

In de statische zienswijze zijn voornoemde vragen van belang: domineert de hegemoniestreving of tolerantie dan wel onverschilligheid? Het lijkt erop alsof in geavanceerde samenlevingen zoals we die bijvoorbeeld in West Europa aantreffen andere vormen zijn gevonden om een verzoening tot stand te brengen tussen strijdige waarden. Er is dan waarschijnlijk sprake van metawaarden – waarden over (de ordening) van waarden – die een zeer krachtige gedaante hebben aangenomen. Ze hebben van doen met wat in de wetenschap van de economie is verboden, te weten interpersonele nutsvergelijking: die is uitgebannen uit de dominante economische theorievorming, omdat er geen meetbaarheid van interpersonele dimensies van nut mogelijk lijkt. Maar in het leven van alledag doen we niet anders, zoals in een eenvoudig zinnenstuk tot uitdrukking komt: 'Trek jij die jas maar aan, want je hebt het kouder dan ik.' Hoewel zoiets niet objectief meetbaar is, denken we het goed te weten. In feite interpreteren we dan zowel de perceptie als de intensiteit van de behoefte van de partner en daarmee stellen we het nut van de jas over de schouders van de ander vast. Is de intensiteit van de behoefte van de ander groter dan die van mij, dan is een herverdelingsarrangement aan de orde. De jas verhuist, maar ook de verzorgingsstaat met zijn sociale zekerheidsarrangementen is daarvan een voorbeeld. Het beginsel van *extended sympathy* stelt ons in staat om deze arrangementen te begrijpen.

Deze arrangementen komen overigens al tot stand als de besluitvormer zich op het standpunt stelt dat de totale hoeveelheid nut in de samenleving maximaal dient te zijn. Het marginale nut van de jas voor de ander is groter dan voor mij. Er is dan dus geen sprake van die vorm van altruïsme, waarbij ik de ander bejegen alsof het erom gaat zijn of haar nut te maximaliseren, ook als ik daardoor meer nut verlies dan wordt toegevoegd bij de ander. Een 'neutrale' redenering over nutsmaximalisatie met interpersonele nutsvergelijking leidt dus al tot herverdeling. Dit betreft dan goederen en diensten. De vraag is nu echter of een dergelijke gedachtegang ook opgeld kan doen als het niet gaat om goederen en diensten, maar om morele waarden. Is het mogelijk dat ik mijn oordeel over wat goed is, opgeef of onder tafel schuif, bijvoorbeeld omdat ik tot de conclusie kom dat voor een ander de desbetreffende materie belangrijker is en dat hij dus in afwijking van mijn waarden mag handelen,

indien en voor zover die ander er afwijkende waarden op na houdt? De erkenning van 'soevereiniteit in eigen kring' en 'baas in eigen buik' zijn daarvan sprekende voorbeelden.

In feite berust iedere vorm van functionele of territoriale decentralisatie op een dergelijke gedachtegang. De inbreng in de besluitvorming van sommigen krijgt een hoger gewicht, omdat op het niveau dat daarover beslist, de overtuiging leeft dat zij een intenser belang hebben bij het besluit. Het verschil in belang domineert dan. Dit is volledig in lijn met het pluralistische principe dat macht gespreid moet worden en zo dicht mogelijk bij de burger moet rusten.

Is het echter ook denkbaar dat ik afzie van het opeisen van aandacht voor de verwezenlijking van mijn waarden dan wel de naleving van de daaruit voortgekomen normen, omdat ik inzie dat de waarden van de ander intenser zijn, dat de normatieve behoeften van de ander groter zijn dan die van mij? Het probleem daarmee is op het eerste gezicht dat zo'n metawaarde eigenlijk de waarde van mijn waarden ongedaan maakt. Waarden hebben immers als zodanig een algemene betekenis, een zekere universaliteit. Op het eerste gezicht geldt dat als ik afzie van de wens tot honorering van mijn waarden, er kennelijk betere waarden dan de mijne bestaan. Of zijn er waardevollere mensen dan ik? Die beide laatste constatering zijn echter geen noodzakelijke conclusies. Men kan waarden ook beschouwen als bij de individuele mens behorend, zodat er op dat punt geen sprake is van universaliteit. De waarde wordt dan niet tot norm voor anderen.

Ook bij erkenning daarvan houden we echter een probleem bij alle waarden die betrekking hebben op de vormgeving van (een deel van) de samenleving. Daar doet zich immers mogelijke strijdigheid voor, omdat de waarden betrekking hebben op hetzelfde domein. Overal waar het gemeenschappelijke, het *en*, wordt gevormd, in ontwikkeling is, doet zich de noodzaak voor van gemeenschappelijke besluitvorming. Daar is ook mogelijk de paradox van de tolerantie aan de orde: blijf je tolerant ten opzichte van iemand die zelf niet tolerant is? Maakt tolerantie ons wel of niet weerloos? Het woord van de dichter luidt: 'Alles van waarde is weerloos.' Maar is dat ook een wenselijke gedragslijn? Tot nu toe hebben we ons voornamelijk met de statica beziggehouden, dat wil zeggen: de veronderstelling dat de individuele waarden onveranderlijk zijn. In dat perspectief is bevredigende multiculturaliteit niet erg waarschijnlijk. Wat levert een beschouwing van de dynamica van waarden op?

We kunnen enerzijds dynamiek veronderstellen op het punt van de reikwijdte (universaliteit) van waarden en anderzijds op het punt van de inhoud van waarden. Multiculturaliteit leidt dan tot intercreatie – de term is van Fadime Örgü: de totstandkoming van gemeenschappelijke nieuwe waarden, indien op het inhoudelijke vlak convergentie optreedt.

Een grootstedelijke samenleving kent een aanzienlijke 'dichtheid' van maatschappelijke relaties en dus van waarden. Er bestaat bijna alleen gemeenschappelijke ruimte, ook daar waar de ruimte niet strikt publiek is. Het ligt dus niet voor de hand te veronderstellen dat 'waardesoevereiniteit in eigen kring' een duurzame oplossing biedt. Normatieve convergentie is dan de enige begaanbare weg als men dominantie wil vermijden en assimilatie achterwege blijft. Aandacht daarvoor in (de vormgeving van) processen waarin waardevorming plaatsvindt, zoals het onderwijs, lijkt dan geboden.

Het gaat dan niet om een vorm van dynamiek waarbij de een zich aanpast aan de ander, want dat is de eerder aangeduide assimilatie. In het geding is een meer ingewikkelde evolutie, waarbij de waarden van alle betrokkenen in een bepaalde gemeenschappelijke richting veranderen. Die verandering verloopt wellicht inderdaad in de richting van het beginsel van *extended sympathy*, maar dan op het niveau van waarden: 'Misschien is het wel een goed idee dat islamitische meisjes een hoofddoekje dragen; misschien getuigt het wel van respect jegens andersgezinden om ze toe te staan hun religieuze praxis op eigen wijze te beleven; misschien verdient het wel aanbeveling om islamitische scholen toe te staan op dezelfde wijze als christelijke. En misschien kunnen we ook wel iets leren van de islam, die in elk geval een redelijke omgang met joden heeft bewerkstelligd gedurende eeuwen, waarin dat in christelijke naties niet het geval was.' Enzovoort enzovoort.

De loutering van onze waarden door de intense confrontatie met sterk vergrote culturele variëteit zou wellicht inderdaad de vorm van waarden zo kunnen laten veranderen, dat intercreatie daadwerkelijk optreedt. Dat is in de wereld eerder vertoond. Een aardig voorbeeld is de wijze waarop een aantal elementen van vooral de Javaanse cultuur verweven is geraakt met de Hollandse. Sommige Haagse buurten ademen deze verwevenheid levendig. Maar ook onze blik op maatschappelijke organisaties en processen van organiseren is daardoor tamelijk indringend veranderd. De rijsttafel is een gecompliceerd voorbeeld: wij denken aan Indisch of Indonesisch eten, en vergeten dat de rijsttafel is bedacht door de koloniale overheerser.

Wij organiseren, en scheppen daardoor een specifieke werkelijkheid, steeds weer en opnieuw. 'Naar binnen toe', naar het binnenste van de organisatie, brengt dat proces broederschap en intimiteit, en vergroot het de mogelijkheden tot communicatie. Tegelijkertijd echter brengt datzelfde proces buitenwanden van de organisatie tot stand. Verenigingen van professionals bijvoorbeeld werken aan kwaliteitsverbetering van de professie, bepalen welke opleidingen daartoe bijdragen, creëren daardoor een herkenbare standaard maar tegelijk verklaren zij de niet gediplomeerde tot charlatan en excommuniceren zij de niet welgevallige opleidingen.

Multiculturaliteit heeft niet alleen van doen met allochtonen; veeleer is het vraagstuk van multiculturaliteit gelijkwaardig aan interorganisatorische verhoudingen. Het besef van meervoudigheid van werkelijkheden kan tot zeer uiteenlopende tendenties leiden, en verschillende impulsen teweegbrengen, vooral afhankelijk van de waardering die de culturele diversiteit als zodanig geniet. Zoals onder andere pedagogen verklaren dat de vorming identiteit niet alleen de individu schept maar ook het onderscheid tussen individu en buitenwereld, zo kan ieder verschil leiden tot de impressie van rijkdom, variëteit en dierbaar onderscheid, maar ook tot de waarneming van iets dat niet hoort, verwacht, lelijk maakt. Zo is het bij een negatieve waardering van diversiteit heel goed mogelijk dat het besef van meervoudigheid van werkelijkheden het streven naar hegemonie oproept. Als de geschapen diversiteit schadelijk wordt gevonden, of bijvoorbeeld de andere werkelijkheden als inferieur worden beleefd, bestaat immers de neiging om de diversiteit te elimineren door het vestigen van de hegemonie van de eigen werkelijkheid. Anderzijds is het ook heel goed mogelijk dat diversiteit op zichzelf als rijkdom, als creatieve potentie is gewaardeerd, en dus het streven naar behoud daarvan centraal staat.

Waardering refereert aan waardeoordelen. Die waardeoordelen maken onlosmakelijk deel uit van de eigen werkelijkheid, maar ze leiden ook tot oordelen over bepaalde aspecten van die eigen werkelijkheid. Patronen van waardeoordelen hebben dus een gelaagd karakter. De ene waarde verdringt de andere, afhankelijk van de situatie: wie mijn kind aanvalt, mag ik doden, omdat bescherming van mijn kinderen gaat voor het gebod om niet te doden. Die gelaagdheid kan echter ook van patroon tot patroon en van situatie tot situatie verschillen: als ik met mijn kind had kunnen vluchten, had ik toch niet mogen doden. De bijzondere waarden die tolerantie of zelfs steun voor andere percepties van werkelijkheden vestigen, maken een inbreuk op de universaliteitspretentie van normatieve oordelen in het algemeen. Die tolerantie verdwijnt vaak als er sprake is van bedreiging van de hegemonie van tolerantie.

De identiteit van een organisatie is niet alleen gevormd door zingevende waarden aangaande de verhouding met een materiële werkelijkheid, maar evenzeer of zelfs sterker door waardeoordelen over de relatie tussen de eigen identiteit en invloed uit en op de omgeving.

Ook bij botsende rationaliteiten komen relationele waarden te pas. Als ik van oordeel ben dat mijn rationaliteit vruchten oplevert die een aspect van de werkelijkheid betreffen zal ik bereid zijn ter wille van het ontwerp van een handelingsperspectief om complementaire rationaliteiten te aanvaarden ter wille van een meer compleet beeld. Iedere monodisciplinaire wetenschapper zou op deze wijze behoren te redeneren indien hij zich bewust is van de epistemologische aard van zijn wetenschappelijke inzichten. Wetenschappers die in de buurt van het beleid geraken lijken echter hun methodologische voorzichtigheid niet zelden geheel uit het oog te verliezen, en praktiseren geheel andere relationele waarden..



Een politicus daarentegen die in de wereld van de wil vertoeft zal hoogstwaarschijnlijk in de richting van collega's en ambtenaren hegemonisch redeneren en streven. In de richting van de kiezer zal hij zich anders opstellen.

Wij kunnen dus aan uiteenlopende rollen en inzichten waarschijnlijke relationele waarden toekennen die variëren met rol (aard positie) maar ook met de aard van de relatie, met de ander. Het expliciteren van de gepraktiseerde relationele waarden kan opheldering verschaffen over framing, scripting en casting. De analyse van relationele waarden nadert de vertogen over dispositie en habitus.

#### *Configuratietheorie*

Ook de configuratie theorie slaat daar op aan. Ooit zag de wereld er uit als een open toegankelijk bestel: de systeemtheorie behandelde tot diep in de vorige eeuw organisaties als open of tenminste half-open systemen waar je met sturingsignalen en planning kon binnentreden en effectiviteit nastreven. De configuratietheorie heeft de nadruk gelegd op het geleidelijk gesloten raken van uit organiseerprocessen voortgekomen entiteiten: een binnen de entiteit in toenemende mate gemeenschappelijke werkelijkheidsbeleving langs de cognitieve en de relationele-sociale dimensies bleek immers de voornaamste vrucht van de door organiseren opgeroepen communicatieprocessen. Met de toenemende interne identificering, identiteitsgroei steeg ook de hoogte van de buitenmuren. Inclusie en exclusie gingen hand in hand.

Binnen deze theorie luidt een centrale veronderstelling dat de leerprocessen tijdens het organiseren op zeker moment stokken en dat fixatie, voldoening, rust gaan domineren: de configuratie stopt met adaptatie. Uiteraard is dit onheilspellend voor zover endogene of exogene processen juist om verdere adaptatie vragen.

Rationaliteiten ontwikkelen zich vaak in configuraties, zodat botsende rationaliteiten duiden op de verhouding tussen configuraties. Volgens de strenge variant van voornoemde theorie is wezenlijke beïnvloeding tussen configuraties alleen mogelijk door middel van multipel geïncorporeerde actoren, die in beide configuraties zijn ingesloten. In meer gematigde varianten van dezelfde theorie is beïnvloeding ook wel mogelijk door interventies. De interventietheorie heeft echter een paradoxaal karakter: een fixatie in de sociale dimensie is niet door een sociale interventie los te maken, maar slechts door een cognitieve, terwijl een cognitieve fixatie een sociale interventie vergt. Voor zover rationaliteiten gefixeerde configuraties betreffen, zou voornoemde interventietheorie dus de aanbeveling bevatten om sociale interventies te ontwerpen.

### **3. Casuïstiek**

Om levendig te kunnen invoelen wat de voorafgaande beschouwingen over rationaliteiten en waarden opleveren benutten wij casuïstiek. Daartoe beschrijven wij een drietal casus waarin de voornaamste confrontaties tussen rationaliteiten indringend aan de orde komen. Deze confrontaties betreffen in de eerste casus problematiek rond samenwerking en in de tweede casus problematiek rond de verhouding tussen private en publieke sector en binnen de publieke sector de checks and balances tussen politiek en (professioneel) toezicht. In de derde casus domineert het verband tussen de framing van het probleem en de governance vraag.

#### **Casus 1. Peter en Sharon**

Peter en Sharon hebben zes kinderen. Onlangs hoorde Sharon dat de zevende op komst is. Daarover zijn ze beiden verheugd, maar het brengt ook zorgen met zich mee. Doordat met name Peter in het verleden schulden heeft gemaakt, regelt een bewindvoerder zijn financiën. Dat was een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een schuldsaneringstraject. Van de bewindvoerder krijgen ze 80 euro leefgeld per maand. De komst van een nieuw kindje zal dat bedrag iets verhogen, maar de echte kosten zullen hoger zijn. Daarnaast is het maar de vraag of ze in de schuldsanering mogen blijven. Volgens 'de overheid' heeft Sharon namelijk gefraudeerd met de bijzondere bijstand. Ze kreeg die bijstand om een commode en een bedje voor de kinderkamer te kopen, maar in plaats daarvan kocht ze winterkleden voor haar andere kinderen. Het dreigde namelijk een koude winter te gaan worden

omdat de energieleverancier het gas, water en licht had afgesloten wegens achterstallige betaling. De gezinsvoogd van de oudste twee kinderen, „zei toen dat als het niet opgelost zou worden, hij de kinderen mee zou nemen.’ Om dat te voorkomen wilde Sharon in ieder geval haar goede wil tonen en laten zien dat ze verantwoordelijkheid kan nemen en kan kiezen voor de kinderen. Als het kredietbureau besluit dat Sharon inderdaad gefraudeerd heeft zal het gezin uit de schuldsanering gezet worden. In dat geval zal het leefgeld nog verder worden teruggeschroefd.

De accountmanager van de kredietbank stelt desgevraagd, „We moeten streng zijn. De WSNP schrijft voor dat mensen geen nieuwe schulden mogen aangaan. Doordat Sharon het geld voor de winterkleden moet terugbetalen, doet ze dat feitelijk wel. Om die reden moeten we het gezin uit de schuldsanering zetten. We kunnen geen uitzonderingen maken. Bij andere mensen die nieuwe schulden maken, doen we precies hetzelfde. Gelijke gevallen behandelen we gelijk.’

Ondertussen gaat het allemaal langs Peter heen. Hij heeft meerdere mislukte GGZ trajecten achter zijn naam staan, maar erkent dat hij depressief is. „Eerst dachten ze dat het manisch was, maar feitelijk ben ik alleen maar depressief’. Volgens verschillende psychiaters probeert Peter bewust de zorg te frustreren. Zelf kijkt hij daar anders tegen aan. „Kijk eens om je heen hier. Ze zeggen altijd, „Je moet rust nemen. En tijd voor jezelf,’ maar denk je dat dat hier lukt?’ Bovendien, wat moeten mijn kinderen en mijn vrouw als ik rust en tijd voor mezelf neem? Dan wordt het hier helemaal een teringzooi.’ Daarnaast is „rust’ niet het enige advies dat Peter krijgt. Volgens de maatschappelijk werker is het juist handiger als Peter weer leert wennen aan het arbeidsproces (hij is nu 4 jaar werkloos) door vrijwilligerswerk te doen en volgens het CWI moet hij weer een echte baan vinden, anders wordt hij gekort op zijn uitkering. „Ik doe het dus nooit goed!’

Met de kinderen van Peter en Sharon gaat het ook niet geweldig. De oudste drie (18, 16 en 15 jaar oud) komen uit een eerder huwelijk van Peter. Sharon heeft twee kinderen van 7 jaar en 4 jaar uit een vorige relatie. Samen hebben ze een kindje gekregen dat twee jaar oud is en ze verwachten dus nog een kindje. De oudste zoon heeft zijn opleiding niet afgemaakt. Daarnaast blowt hij regelmatig en houdt de politie hem in de gaten omdat hij in harddrugs zou handelen. De oudste dochter van 16 is ontzettend rustig. Op school lijkt het goed te gaan, maar het valt hulpverleners op dat ze zich totaal anders gedraagt dan de andere kinderen in het gezin, terwijl dat niet tot concrete problemen leidt. De drie oudste kinderen zijn mishandeld door hun moeder, de ex van Peter. Zij zit nu een verslavingskliniek om aan haar drankverslaving te werken. De dochter van 15 jaar oud staat onder toezicht van een gezinsvoogd en is onlangs voor haar eigen veiligheid opgesloten in een JJI. Ze was enkele malen weggelopen en het vermoeden bestond dat ze het risico liep om in handen van loverboys terecht te komen. Bij gebrek aan plekken in speciale instellingen die zich op deze problematiek richten zit ze nu dus in een JJI. Sinds de oudste zoon 18 is geworden, valt hij niet meer onder de Wet op de Jeugdzorg en heeft hij dus ook geen gezinsvoogd meer.

De kinderen van 7, 4 en 2 jaar oud ontwikkelen zich niet goed. Ook vertonen ze gedragsproblemen. Het kind van 7 volgt speciaal onderwijs. Voor het kind van 4 jaar oud is net een indicatie speciaal onderwijs afgegeven en het kind van 2 jaar oud bezoekt twee dagen per week het Medisch Kinderdag Verblijf. Opvoeden zit Peter en Sharon niet in het bloed. En hoewel ze opvoedingsondersteuning ontvangen, lijken ze het niet op te pikken. Dieptepunt dit jaar was de ruzie tussen Peter en zijn oudste zoon. Tot diep in de nacht stonden ze tegen elkaar te schreeuwen in de woonkamer. Toen er twee ruiten sneuvelen belden burens de politie. De rest van het gezin werd twee dagen opgevangen in de crisis opvang. Een medewerker daar suggereerde dat Sharon zich eens moest laten testen. Na een test bij MEE bleek dat moeder licht verstandelijk gehandicapt was.

Nadat het gezin weer thuiskwam heeft Peter gezworen om zijn oudste zoon niet meer binnen te laten. Wel wordt hij vaak nog in de buurt van het huis gesignaleerd. Ook had Peter het gehad met de hulpverlening, „Dat komt hier maar binnen, drinkt koffie en gaat weer weg. En maar praten. Maar onze problemen worden nooit aangepakt. Vorige week hebben ze hier gas water en licht afgesloten. En de wijkagent en de maatschappelijke werker stonden erbij en keken ernaar. Om over de bewindvoerder

nog maar te zwijgen. Die heeft helemaal niets gedaan.' Gisteren heeft Peter zijn voordeur dichtgespijkerd. Er komt sindsdien niemand meer in en niemand meer uit. Daarop stelt de gemeente een multiprobleemcoördinator aan die de zaak moet oplossen. Hij nodigt alle betrokken professionals uit voor een zogenaamd MDO (Multidisciplinair overleg). De accountmanager van de kredietbank is aanwezig, net als de bewindvoerder. Ook zijn de accountmanager van de bijzondere bijstand en de cliëntconsulent van de energieleverancier aanwezig. De gezinsvoogden, de maatschappelijk werker en een vertegenwoordiger van het Medisch Kinderdagverblijf zijn er ook. De psychiater weigerde aanvankelijk te komen ('ik heb een beroepsgeheim en kan er niets over zeggen') maar besloot uiteindelijk toch aan te schuiven. Ook is de wijkagent aanwezig, alsmede de cliëntmanager van het CWI, vertegenwoordigers van het Zorg Advies Team van de scholen van de kinderen, een leerplichtambtenaar, de opvoedingsondersteuner en een medewerker van MEE. Wat de multiprobleemcoördinator meteen opvalt is dat sommige partijen elkaar helemaal niet kennen. Daarnaast is er niet één professionals die op de hoogte is van alle problemen in het gezin. Ook hebben en de bewindvoerder, en de maatschappelijk werker en de verschillende gezinsvoogden desgevraagd het idee dat ze de regievoeren over het gezin. Als de vraag aan de orde komt wat er moet gebeuren in het gezin, beginnen de meeste professionals te analyseren. En die analyses leiden tot weinig concrete voorstellen. Daarop vraagt de coördinator wie wat concreet kan doen. Maar alle partijen verwachten eerst iets van de andere professionals voordat ze zelf iets kunnen betekenen. De medewerker van de kredietbank verlangt van MEE en de maatschappelijk werker dat ze het gezin leren hoe ze hun geld uit moeten geven. De maatschappelijk werker en de gezinsvoogd vinden dat de wijkagent de veiligheid in het gezin moet garanderen. En de energieleverancier wil best eens kijken of ze wat soepeler kan zijn, maar dan moet de woningbouwcorporatie dat ook doen. Iedereen lijkt afhankelijk van elkaar voor een oplossing. Na twee uur besluit de coördinator de bijeenkomst te sluiten en verzoekt de mensen over een week weer bij elkaar te komen. De volgende dag besluit hij om te beginnen de sociale en relationele waarden in kaart te brengen.

#### *Substantiële waarden, relationele waarden en configuraties*

Het gezin van Peter en Sharon kent, zoals we zagen, vele problemen. Maar het meest pregnante probleem bestaat uit de problemen die ontstaan als gevolg van hun interactie met de instellingen die het gezin proberen te helpen. Of, in termen van de configuratie theorie, het cluster van sociale en cognitieve configuraties dat Peter, Sharon en hun kinderen probeert te helpen, slaagt daar maar nauwelijks in. Het is onze veronderstelling dat daar cognitieve en sociale fixaties aan ten grondslag liggen. Fixaties die voortkomen uit de omgangsvormen van de professionals onderling (relationele waarden). Eerder schreven we dat er verschillende manieren zijn om met de waarden van een andere om te gaan. Hieronder gebruiken we die typologie van omgangsvormen om een eerste verklaring te vinden voor het onvermogen van de instellingen om de problemen van het gezin van een adequate oplossing te voorzien.

#### *Hegemonie*

Het meest in het oog springt de accountmanager van de kredietbank. Die stelt immers, 'We moeten streng zijn, de WSNP schrijft voor dat mensen geen nieuwe schulden mogen aangaan. Doordat Sharon het geld voor de winterkleden moet terugbetalen doet ze dat feitelijk wel. Om die reden moeten we het gezin uit de schuldsanering zetten. We kunnen geen uitzondering maken. Bij andere gezinnen die schulden maken, doen we precies hetzelfde. Gelijke gevallen behandelen we gelijk.' Deze uitspraak verheldert het substantiële waardenpatroon van de accountmanager: gelijke gevallen gelijk behandelen. Geen uitzondering maken. Die waarden bepalen zijn omgangsvorm met het gezin: We moeten streng zijn. Maar die waarden bepalen ook zijn omgangsvorm met andere professionals die in het gezin bezig zijn. Het is belangrijk om daarnaar te kijken, omdat de beslissing om het gezin uit de schuldsanering te gooien, consequenties heeft voor professionals die met andere problemen bezig zijn. Met de gezondheid van de kinderen bijvoorbeeld (gezinsvoogd) of het leveren van energie (dat

niet meer betaald kan worden), of het regelen van de financiën van het gezin (de bewindvoerder). Of de accountmanager precies op de hoogte is van de consequenties van zijn keuze voor andere domeinen weten we niet. Wel weten we dat hij zijn substantiële (gelijkheid) en relationele waarden (we moeten streng zijn) boven de waarden van anderen plaatst. In zijn relatie tot andere gedraagt hij zich hegemonisch. Tegelijkertijd valt op dat hij zijn eigen inbreng reduceert tot 0. 'Ik voer slechts de wet uit,' motiveert hij zijn keuze. Tegelijkertijd doet geen van de andere professionals een poging hem op andere gebieden te brengen. Hoewel het consequenties heeft voor het realiseren van hun waarden, proberen noch de gezinsvoogd, noch de maatschappelijk werker, noch de energieleverancier noch de CWI-beambte het inkomen van het gezin op pijl te houden. Op de hegemonie van de accountmanager van de kredietbank reageren ze met separatisme, desinteresse en onwetendheid.

Een belangrijke vraag is natuurlijk waarom ze dat niet doen. Waarom ze, op een palet van waarden, een waarde laten domineren. De configuratietheorie leert dat fixaties daaraan ten grondslag kunnen liggen. Cognitieve fixaties, dan wel sociale fixaties. Fixaties die op hun beurt ontstaan door afwezigheid van reflectie. Een vorm om op de situatie te reflecteren is aan de hand van de rationaliteiten die we onderscheiden. Feitelijk vormen ze een verbijzondering van de fixaties.

### **Conclusie casus 1**

Zonder dat er op waardenniveau over de dienst-, zorg-, en hulpverlening aan dit gezin wordt gepraat zal er weinig helpen. Er moet besloten worden over welke waarden prioriteit hebben. Nu zijn de waarden tegenstrijdig en negeren de professionals elkaar grotendeels. Het gevolg daarvan is een palet aan onderling tegenstrijdige interventies die averechtse effecten sorteren. Dat gaat niet alleen ten koste van de effectiviteit en efficiency van beleid, maar ook van de legitimiteit van beleid (willekeur) en het welzijn, de veiligheid en de gezondheid van de individuele gezinsleden. Pluralisme en tolerantie als waarden om botsende rationaliteiten te doorbaken, kunnen soelaas bieden. Niet omdat ze in morele zin superieur zouden zijn, maar omdat de organisatiedoelen en institutionele waarden er beter door bereikt zullen worden.

### **Casus 2. De ondergang van DSB**

DSB was een snel groeiende financiële instelling die aanvankelijk veel geld verdiende aan provisies op verkochte financiële producten, hypotheek en verzekeringen. In 2005 kreeg deze instelling een bankvergunning. Zij was eigendom van een enkel persoon, Dirk Scheringa. Als bank kreeg DSB intensief te maken met twee toezichthouders, De Nederlandsche Bank DNB en de Autoriteit Financiële Markten AFM. DSB was tamelijk ongevoelig voor de financiële crisis, bleef zelfs winst maken toen Fortis en ABNAMRO omvielen, maar ging later toch ten onder. Indirect oefende crisis wel invloed uit omdat de mogelijkheden om de aan een hypotheekportefeuille verbonden risico's elders onder te brengen door crisis wegvielen. Toen moest DSB meer aandacht gaan schenken aan de iegen dekking van deze risico's. Bovendien moest men dekking vinden voor de financiering van een regeling ter compensatie van klanten die door twijfelachtige praktijken van DSB in het nauw waren gekomen. Gelukkig was DSB succesvol in het aantrekken en behouden van spaargelden, wat en dele het probleem oploste.

Een golf van aanklachten vanuit de media over twijfelachtige praktijken, veel kritiek van de toezichthouders en verschillende moordaanslagen bespoedigden zo niet veroorzaakten de dood. Het verklarend model van kennisdemocratie vormt een fascinerende invalshoek tot deze casus: politiek, media en – in dit geval toegepaste- wetenschap spelen alle hoofdrollen, buitelen over elkaar heen, beïnvloeden elkaar. Ook achteraf bestaat geen consensus over de vraag hoe DSB er in september 2009 nu werkelijk aan toe was., net zo min als over verdiensten en gebreken van het optreden van de toezichthouders en van politiek verantwoordelijken.

De DSB ging failliet in oktober 2009. Daaraan vooraf ging een turbulente reeks gebeurtenissen waarin velen hun rol speelden overeenkomstig hun inzicht en kunde. Toezichthouders, extern en intern, bestuurders, belagers en redders in nood zaten gedurende de periode 2005-2009 steeds vaker in

vele, vele vergaderingen langdurig bijeen, ieder vanuit de eigen rationaliteit en taakopvatting, aanvankelijk in het geheel niet met een problematiserende aard, maar geleidelijk verslechterde het klimaat, en het resultaat was rampzalig.

Na de ramp volgde onderzoek. De commissie Scheltema bracht een dik maar allerm minst verrassend rapport uit waarin een negatief oordeel over DSB, maar ook onder meer kritiek op toezichthouders was vervat. Het parlement gedroeg zich vervolgens eveneens overeenkomstig verwachting en het resultaat was evenmin een verrassing: de voornaamste toezichthouder DNB kreeg een knauw, het mandaat van de president werd niet verlengd, en een cultuuromslag binnen DNB werd vereist en volgde: verhoogde slagkracht van het toezicht was daarvan de kernnotie. Toen vervolgens in een andere casus, die van de pensioenen, DNB slagvaardig opereerde, raakte het gehele parlement pardoos van slag. Dat was nu ook weer niet de bedoeling.

Bijzonder in deze case is, dat de werkelijkheid voor een belangrijk gedeelte niet alleen is beïnvloed is maar daadwerkelijk gevormd door media. De oproep van Lakeman in Goede Morgen Nederland op 1 oktober 2009 om geld bij DSB weg te halen leidde de eerste golf van tegoedopnamen in, het Volkskrant artikel over de door DNB aan te vragen noodregeling de tweede golf. Daaraan vooraf gegaan was een lange reeks mediale aanvallen op DSB van de zijde van Radar, Reporter, Nova e.d. waarin DSB praktijken aan de kaak waren gesteld die later ongeveer bij alle banken bleken voor te komen. Deze mediale praktijken hadden real life consequences: de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit van DSB werden erdoor sterk benadeeld.

Het optreden van de toezichthouders en de bewindvoerders weerspiegelde een eigen rationaliteit die in casu eveneens zeer nadelig voor DSB uitpakte. En de achteraf opererende onderzoekcommissie en latere publicaties zoals operatie Homerus van K. Verdel kenden ook zo hun eigen referentiekaders en realiteitsnoties. Uit de informatie blijkt dat organisaties ook intern verdeeld waren:

## **DSB**

Binnen DSB bestond naar het oordeel van DNB en later ook de Cie Scheltema een commerciële deelgroep die de professionele prudente groep domineerde; de voorzitter RvB, tevens eigenaar, nam een prominente plaats in; de Raad van Commissarissen functioneerde gedurende een lange periode tamelijk onopvallend. De DSB trok in 2007 een krachtige adviseur, later CFO, in de persoon van Zalm aan, die een nieuwe koers voor de bank uitstippelde welke werd aanvaard maar slechts ten dele ingevoerd voordat het einde daar was.

## **DNB**

Wie alle acties van DNB overziet, moet welhaast concluderen dat er of sprake was van incompetentie of van op zichzelf opererende kernen die soms nauwelijks werden gecoördineerd. Aanvankelijk was DNB een welwillende toezichthouder die DSB wel een positie als ‚huis in de pels‘ van het traditionele bankwezen gunde en er op uit leek te zijn om via een strategie van opvoeden en leren tot aanvaardbare verhoudingen te komen. Na een paar jaar leek de irritatie over het gebrek aan aanpassingsvermogen van DSB toe te nemen.

Vanaf 1 oktober 2009 veranderde het gedragspatroon van DNB dramatisch: op de dag zelf van Lakemans oproep gaf de DNB – zeer ongebruikelijk- nog een bulletin uit met een gunstig oordeel over solvabiliteit en liquiditeit van DSB, maar enkele dagen later presteerde DNB het om zeer uitvoerig overleg te voeren over een vertrek van de CEO en een daarover te sluiten overeenkomst om even later vanuit een ander kantoor te laten weten dat de activa van DSB waren afgewaardeerd met 800 miljoen euro, de zogenaamde ‚hair cut‘, die het doodvonnis over DSB inhield. DNB trad enerzijds op als nationale toezichthouder maar tevens als uitvoeringsorgaan van de ECB voor verlening van een Europese liquiditeitsgarantie. Enerzijds leek DNB uit op het voortbestaan van DSB maar anderzijds ondernam zij acties die de ondergang bespoedigden.

DNB stuurde aan op een noodregeling maar veroorzaakte bekendheid daarover tevoren door bij uitzendbureaus honderden krachten op te roepen voor een call centre.

## Het RIJK en in het bijzonder Financiën

De rol van de minister van Financiën en van het ministerie in deze aangelegenheid is onhelder. Iedere directe bemoeienis werd tot de slotfase afgehouden en ook toen was sprake van onbestemde activiteiten. De kamer daarentegen drong op sommige momenten wel aan op actie. De minister weigerde tenslotte enige medewerking aan het laatste reddingsplan dat vanuit de DSB was ontworpen.

## Rationaliteitsparen

Tot de interessante rationaliteitsparen in deze casus zijn te rekenen:

### 1. Regel- georiënteerd versus principe- georiënteerd toezicht

Bij toezicht dat zich baseert op regels is helderheid aanwezig over hetgeen waaraan de onder toezicht gestelde zich heeft te houden; nadeel is dat de dynamiek wordt veronachtzaamd evenals de mogelijkheid van gezamenlijk leren; bij principe- georiënteerd toezicht vindt geleidelijke invulling van het principe plaats door evaluatie en overleg. Voor de waardering en vergelijking van beide figuren is in sterke mate van belang of er basaal vertrouwen tussen partijen aanwezig is.

Uiteenlopende opvattingen over invulling van de zorgplicht van de bank, met name in relatie tot overkreditering

### 2. De beeldvorming rond de volksheld- rebel vs de beeldvorming als uitzuiger-schurk

### 3. De cover your ass optiek vs sympathie, overlevingshulp

Deze typeringen waren zowel relevant voor de overige, in pogingen tot overleving betrokken andere banken als voor de positie van de minister van financiën.

## Casus 3. Duurzaamheid in een Kennisdemocratie<sup>2</sup>

De wereld van politiek en beleid is gevuld met gesprekken over duurzaamheid. Je kunt geen partijprogramma of beleidsnota opslaan zonder het tegen te komen. En ook buiten die wereld is het begrip aanwezig: wie wil niet duurzaam ondernemen?

Maar weten we wel waarover we het hebben? En bestaat ,we ,wel? Als duurzaamheid alles is, is het misschien wel niks. En er zijn een heleboel ontwikkelingen en artikelen die worden aangeprezen als duurzaam, maar geen enkele redelijke toets doorstaan. Wat meer nauwkeurigheid verdient aanbeveling.

Er zijn in de wereld veel verschillende gesprekken over duurzaamheid aan de gang. Steden, staten, ondernemers en gezinnen zijn er mee bezig. Ze gebruiken dezelfde woorden, maar vanuit zeer uiteenlopende rationaliteiten. Ingewikkelde concepten beheersen de verschillende discours: duurzaamheid zelf is opgehangen aan drie dimensies, de ecologische, de economische en de sociale. Het is dus omvattend. Het gebruik van het enkelvoud past bij holistische zienswijzen. De aanhangers daarvan spreken over HET klimaat, DE aarde, DE emissies, DE groep van planetary boundaries etc.. Daarmee gaat het allemaal mis. Daarom is er een mondiale CHALLENGE die goed gecoördineerd tegemoet is te treden. De lezer raadt het al: de aanhangers bevinden zich in internationale organisaties die zich inspannen voor de totstandkoming van bindende verdragen die de ramp nog kunnen afwenden. Angst is emotie waarop zij hopen met het oog op steun. Basismetaforen als de UITPUTTING van de aarde bewijzen nuttige diensten.

---

<sup>2</sup> Voor deze casus is gebruik gemaakt van:

Hoppe, R. (2008) Scientific Advice and Public Policy: Expert Adviser's and Policymaker's Discourses on Boundary Work. *Poiesis Prax*, DOI 10.1007/s10202-008-0053-3

Hoppe, R. (2010) The Governance of Problems. Policy Press.

Hoppe, R. and S. Huijs (2003) Werk op de grens van wetenschap en beleid. Paradoxen en dilemma's. RMNO, Den Haag. (*Working on the Boundary of Science and Policy. Paradoxes and Dilemmas*).

Mensen kennen niet HET klimaat maar een klimaat in de buurt. Zij streven naar een goed leven volgens hun eigen waarden en proberen wellicht zorgvuldig om te gaan met de hen omringende natuur. Hun leefwereld is concreet. Ondernemers proberen minder uitstoot te realiseren. Ook concreet.

Zich ontwikkelende landen raken zich bewust van onaangename bijverschijnselen van economische groei. Op eigen wijze wille ze die tegemoet treden. Ze worden echter geconfronteerd met dringende oproepen om deel te nemen aan verdragsonderhandelingen met de voormalige koloniale overheersers die tamelijk plotseling aandringen op dramatisch verminderingen van emissies. Quota voor 2020 zijn symbolen van urgentie. Het zich ontwikkelende land dat doende is met lange termijn ontwikkeling van schonere technologieën zal zich niet geïnspireerd voelen door de korte termijn grens en die als oneigenlijk ervaren. Er zijn verschillende ingangen in het labyrint dat duurzaamheid heet: De hoofdpoot is misschien wel het verzorgingsbeginsel: je moet zo handelen dat je geen effecten veroorzaakt, die aan toekomstige generaties mogelijkheden onthouden die jij nog wel hebt. Dit beginsel vindt toepassing in het milieurecht. De bescherming van biodiversiteit is er een van. Maar het beginsel zou ook toepassing kunnen vinden bij inspanningen om bepaalde talen niet te laten uitsterven. Culturele diversiteit is een analogon van biodiversiteit. De breedte van het duurzaamheidsbegrip vereist dat culturele diversiteit gelijksoortige bescherming krijgt als biodiversiteit. In een aantal gevallen is het mogelijk heldere richtlijnen voor handelen te ontwerpen vanuit dit beginsel maar soms levert het dilemma's op. In het bijzonder wanneer niet handelen tot een grote dreiging leidt, een aanzienlijke kans op een rampspoedige gebeurtenis, en wel handelen ook toekomstige opties vernietigt, is er geen helder richtsnoer aan het beginsel te ontleen.

Dan hebben we een tweede ingang tot duurzaamheid nodig, die is te omschrijven als de norm van veerkracht (resilience): Noach wist niet of en wanneer de zondvloed zou komen en hoe ernstig hij zou zijn, hij was onzeker over de toekomst, en toch kon hij verstandig handelen door zich af te vragen hoe in alle mogelijke toekomst een ramp te vermijden. Het antwoord was: bouw een ark. Zo'n probleem hebben we nu ook: er zijn onderling strijdige theorieën in omloop over de oorzaken van klimaatverandering, zodat toekomst onzeker zijn. De vraag hoe te handelen behoort niet te worden beantwoord op grond van geloof in een bepaalde theorie - zoals veel politici zeggen te doen- maar op grond van de veerkrachtnorm: handel zo dat je in geen enkele van de mogelijke toekomst ten onder gaat . op grond daarvan is bestrijding van koolstofemissies gerechtvaardigd.

De derde ingang tot het duurzaamheidsbegrip vinden we in de drie dimensies, ook genoemd de 3 P's: people, planet, profit, de sociale, de ecologische en de economische dimensie van het bestaan.

Duurzaam handelen betekent dan zo handelen dat je alleen die maatregelen neemt die in tenminste een van de dimensies tot een verbetering leidt en in geen van de twee andere tot een verslechtering. Wie zich situaties van alledag voorstelt, begrijpt meteen dat ook deze norm gebreken vertoont; in veel gevallen is vooruitgang slechts te boeken door ook ergens in te leveren: het is bijvoorbeeld mogelijk om bewoners van afgelegen dorpen aangenamer te laten leven door ontsluiting maar door de aanleg van de weg ontstaat enige milieuschade.

Het is dus niet helemaal onbegrijpelijk dat sommige voorstanders van een streng milieubeleid de introductie van duurzaamheidsnormen vooral ervaren als verwatering de morele grondslag voor beleid: waar is de aandacht voor het milieu die verloren ging met de introductie van de 3 P's?

Intussen is wel duidelijk dat we het hebben over vraagstukken voor hele samenlevingen en huishoudingen daarbinnen die niet van zelf tot oplossing komen als we alles op zijn beloop laten of aan de markt overlaten. Politiek is wezenlijk in het geding. Sommige problemen zijn zo geformuleerd, zo 'geframed' dat ze hele aarde betreffen, zoals uitstoot en vervuiling. Vanuit zo'n probleemstelling ontwikkelt zich vervolgens de vraag naar bestuur, naar oplossing op dezelfde schaal als het probleem. Maar helaas ontbreekt een gezaghebbende instantie die op wereldschaal beslissingen kan nemen en afdwingen. Dus moeten we het hebben van onderhandelingen. Maar daar ontmoeten we zeer uiteenlopende gezichtspunten aangaande de aard van het vraagstuk, de gewenste oplossingsrichting en ook de verplichtingen van de verschillende partijen. En denkt U zich eens in: u leeft in een

samenleving die eeuwen heeft gezocht onder een koloniaal regiem, een grote economische achterstand heeft opgelopen, en sinds kort bezig is met een opmars die inderdaad ook milieuschade oplevert; de voormalige koloniale heerser komt u vertellen dat u uw ontwikkeling moet afremmen ter wille van emissiereductie, terwijl hij per inwoner vier keer zoveel uitstoot veroorzaakt als u.

Zo scherp ligt het soms.

Daarom menen veel waarnemers dat oplossingen niet alleen zullen voortkomen uit supranationale afspraken, maar dat iedere samenleving en onderdeel daarvan zelf kan werken aan aspecten van duurzame ontwikkeling, in de eigen culturele tradities. Onmiskenbaar vindt men in tal van aanwezige waardepatronen grondslagen voor duurzaam handelen die ook in niet door de overheid afgedwongen arrangementen tot uitdrukking komen.

De vraag naar governance in relatie tot duurzaamheid is dan ook veel breder dan alleen in de richting van de overheid te stellen. Wij leven in een kennisdemocratie, waarin ons handelen sterk wordt beïnvloed door kennis, maar evenzeer door onze waarden. Kennis kent meer bronnen dan alleen de formele wetenschap, en vaak is kennis ook geformuleerd in een gedaante die onzekerheid laat voortbestaan. Mensen bezitten kennis over hun omgeving die wellicht niet in wetenschappelijke vorm is gegoten, maar daarom niet minder waard is. Kennis bereikt ons ook via media die zo hun eigen invloed uitoefenen. Klassieke en sociale media verkeren in spanning met elkaar. Door sociale media is iedere burger nu ook een producent van kennis en informatie. En ook de politiek is aan heftige beïnvloeding door media onderhevig.

Het karakter van sociale groepen en systemen, dat wezenlijk reflexief is, verhindert voorspelbaarheid. Voor de politieke actor die de wereld naar zijn hand wil zetten is dit inzicht onverdraaglijk. Bij onvoorspelbaarheid is gerichte sturing anders dan door volledige onderdrukking, immers illusie. De meeste fenomenen bestaan uit techno-sociale systemen.

Professionals houden zich vaak bezig met de technische, causale component van technosociale systemen. Duurzame ontwikkeling betreft per definitie beide componenten.

In dit complexe landschap vinden strevingen naar duurzame ontwikkeling hun weg, zowel op de markt doordat ondernemers en klanten samen in die richting sturen, als in verenigingen en bewegingen waarin burgers samenwerken, en last but not least in politieke organisaties. Aanvaardbare governance tracht chaos en stagnatie te voorkomen en synergie tussen de zojuist genoemde maatschappelijke actoren te bevorderen. Uit het voorafgaande rijst het beeld op van mogelijk tegenstrijdige strevingen in de richting van duurzaamheid op grond van uiteenlopende zienswijzen, probleemstellingen en rationaliteiten. Gezien de complexiteit van de duurzaamheidsproblematiek is het zelfs al moeilijk om tot een benoeming te komen:

Is bijvoorbeeld de holistische zienswijze die doet spreken over HET klimaat, en de GLOBAL CHALLENGE nu een zienswijze die betrekking heeft op de probleemstructuur, op de wenselijke governance van het probleem, of op beide? Het laatste is niet noodzakelijk: ook als je inziet dat emissies van koolstof een geaggregeerd effect hebben op de stratosfeer, behoeft dat nog geenszins te leiden tot de aanbeveling om slechts op mondiaal niveau via bindende internationale verdragen tot regulering te komen. Decentrale actie zal volgens anderen veel effectiever zijn.

Ontkent men het verband tussen emissies en klimaatverandering, dan is actie overbodig. Meer in het algemeen is het gevolg van de constructie van een omvattend model dat alle daarin beschreven grootheden met elkaar relateren. Daaruit vloeit voort dat een opvatting over governance of beleid diezelfde grootheden ook in beschouwing zal moeten nemen. De wetenschappelijke en ambtelijke rationaliteit raken elkaar daar. De dominantie van het inzicht dat sociale systemen reflexief zijn dus onvoorspelbaar en dat dus alle kennis over sociale systemen volatiel is, zal de opvattingen over governance diep beïnvloeden. De omvattendheid van het duurzaamheidsbegrip zal licht leiden tot reductionisme in de beleidspraktijk: we weten dat het over meer gaat, maar laten we ons nu eerst concentreren op ..... Dit reductionisme is kwetsbaar.



Het wicked karakter van de problematiek- anderen zouden spreken over de ontembaarheid- leidt er ook toe dat sommige vormen van ontmoeting tussen rationaliteiten niet erg vruchtbaar zijn. In de terminologie van Hoppe en Huijs zijn de volgende discourses mogelijk

- . the Enlightenment discourse;
- . The Technocracy discourse;
- . the Bureaucratic discourse;
- . the Engineers discourse;
- . the Learning Discourse;
- . the Advocacy discourse.

De eerste vier zijn gebaseerd op de dominantie van een bepaalde rationaliteit. Alleen de laatste twee lenen zich voor de omgang met wicked problems omdat daar de ontvankelijkheid voor andere rationaliteiten is verondersteld.

#### **4. Botsende rationaliteiten**

Al geruime tijd zijn deskundigen, professionals, beleidsmakers, politici en adviseurs het eens over het centrale probleem van het openbaar bestuur: er wordt te weinig samengewerkt. Door ambtenaren en bestuurders, door beleidsmakers en uitvoerders, door uitvoerders onderling, door beleidsmakers van verschillende afdelingen en ministeries, door OM en politie, door toezichthouders en inspectie, door volksvertegenwoordigers uit verschillende fracties, door overheid en bedrijfsleven, door iedereen die ook maar iets met het openbaar bestuur te maken heeft eigenlijk. Hoe gevarieerd de oplossingen die door de jaren heen zijn ontwikkeld ook mogen klinken, alle instellingen pogen soelaas te bieden voor het zelfde manco: gebrekkige samenwerking. Of het nu gaat om de ketenbenadering, netwerkmanagement, trajectmanagement, integraal werken, de klantbenadering, de procesbenadering, de eigen krachtcentrale, de effectenarena, het INK model, ontkokerd werken, horizontaal managen, horizontaal verantwoord, om er maar eens enkele te noemen, alle varianten duiden feitelijk op hetzelfde: blijkbaar zijn professionals in en om het openbaar bestuur maar moeilijk vanzelf in staat om effectief, efficiënt en legitiem samen te werken.

Vanzelfsprekend heeft ieder nieuw model, dan wel iedere nieuwe benadering een eigen focus.

Sommigen richten zich op begrotingssystematieken, andere op de uitvoering, weer andere op politiek-ambtelijke verhoudingen, maar de kern blijft hetzelfde: samenwerking is geen vanzelfsprekendheid in de publieke sector om het maar eens eufemistisch te formuleren. Een reeks aan beloftes, intentieverklaringen, regiegroepen, stuurgroepen, integrale overleggen, interdepartementale afstemmingen, gedeelde informatie systemen en gezamenlijk geformuleerde ambities ten spijt. Een andere, meer fundamentele conclusie, luidt dat professionals ondanks een palet aan trainingen, opleidingen, cursussen, coachingstrajecten, samenwerken maar moeilijk leren. En dat komt niet om dat er maar nauwelijks aandacht aan wordt besteed. In tegendeel. Gebrekkige samenwerking is vaak reden om in company leertrajecten te ontwikkelen. Maar vaak blijft het ook na de leergang over als 'op te pakken ontwikkelpunt'.

Aldus staan we voor een uitdagende constatering: publieke professionals werken gebrekkig samen, terwijl bovendien samenwerking moeilijk te ontwikkelen en te leren is. Hieronder zullen we op beide ingaan. In de *botsende rationaliteiten* die het openbaar bestuur kenmerken vinden we de voornaamste verklaring voor gebrekkige samenwerking. Althans, het vormt de meest vruchtbare verklaring op basis waarvan we oplossingsrichtingen kunnen ontwikkelen voor het tweede probleem: het ontwikkelen van een leeromgeving waarin gebrekkige samenwerking geagendeerd, geadresseerd, geanalyseerd, geproblematiseerd, en opgelost wordt op een dusdanige wijze dat professionals er na afronding van het traject in de praktijk van alle dag ook daadwerkelijk iets mee kunnen. We gaan daar in 4 (botsende rationaliteiten) en 5 (leeromgeving) op in.

## Botsende rationaliteiten

Het openbaar bestuur is oneindig versnipperd. Niet alleen territoriaal (nationaal, provinciaal, regionaal, lokaal en in toenemende mate op wijkniveau) maar ook functioneel (we onderscheiden beleidsmakers, uitvoerders, toezichthouders, handhavers, inspecteurs, bestuurders, vertegenwoordigers, rechters, etc.) en disciplinair (economen, juristen, sociologen, psychologen, pedagogen, organisatiedeskundigen, ontwikkelingsdeskundigen). Daarnaast valt er te differentiëren naar mensen die direct voor de overheid werkzaam zijn, en mensen die dan wel niet ,op de loonlijst van de overheid staan' maar wel degelijk het publieke domein tot het domein van hun beroep verklaren (media, wetenschap, bedrijfsleven, middenveldorganisaties, lobbyisten, etc). Daarnaast zijn instituties intern versnipperd. Gemeenten kennen net als ministeries en provincies verschillende afdelingen en directies met verschillende doelstellingen, verantwoordelijkheden en middelen. Wie de publieke sector nauwkeurig bestudeert, treft een continue en dynamische cocktail aan van taken, bevoegdheden, middelen, beleid, regels en effecten.

Veel van de aanpakken die we hierboven noemden (netwerkbenadering, ketenaanpak etc.) zijn gebaseerd op het overzichtelijk maken van die versnippering om vervolgens op basis van dat overzicht een effectief werkproces te kunnen inrichten. Althans, achter bureaus van adviseurs of wetenschappers worden netwerken en ketens overzichtelijk uitgetekend. Al minder vaak wordt ook daadwerkelijk in een ,keten' gewerkt. De weerbarstige natuur van de publieke sector alsmede de oneindige differentiatie werpt altijd roet in het eten van de blauwgedrukte logica van het theoretische ideaalmodel. De complexiteit (verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden) en de dynamiek (veranderlijk door de tijd) maakt het ontwerpen van standard operating procedures tot een hachelijke strategie. Het systeem van checks and balances dat ten diepste het handelen van het openbaar bestuur bepaalt, compromitteert de voorspelbaarheid van het gedrag van actoren en daarmee het uittekenen van ideaalmodellen als effectieve strategie. Daarnaast blijkt het overzicht in de praktijk zelden compleet te zijn. Een enkele Kamervraag kan nieuwe actoren ten tonele doen verschijnen (Om, inspectie, etc), waar te voren geen rekening mee was gehouden. Wij denken dan ook niet dat het overzichtelijke maken van de versnippering een noodzakelijke voorwaarde is om samenwerking in het openbaar bestuur te verbeteren. Neem het voorbeeld van Peter en Sharon waar we dit verhaal mee begonnen. Als we alleen nog maar kijken naar de functionele differentiatie van de uitvoerende zorgkant van het verhaal, dan onderscheiden we:

- Signaleren
- Melden
- Doorverwijzen
- Diagnosticeren
- Indiceren
- Financiereren
- Hulpverleners / dienstverleners / zorgverleners
- Nazorg
- Evalueren

Wellicht ten overvloede, het gaat hier alleen nog maar om de uitvoering (dus beleid en politiek zijn achterwege gelaten) en alleen nog maar om het zorgdeel (justitie, sociale zaken, etc. kennen ieder een eigen procesgang). Daarnaast is het slechts de functionele differentiatie. We zouden een institutionele differentiatie kunnen toevoegen:

- Signaleren / melden (onderwijzer, schoolarts, Zatteam, buurtconciërge, wijkagent)
- Doorverwijzen (arts / specialist / schoolarts / opvoedingsondersteuner, welzijnswerker)
- Diagnosticeren (specialist, psycholoog, kinderarts)

Indiceren (WMO-loket, CIS, Bureau Jeugdzorg)

Financieren (Zorgkantoor (AWBZ), gemeente (WMO), Provincie (Provinciale Jeugdzorg), Zorgverzekeraar (ZVw))

Hulpverleners / dienstverleners / zorgverleners (alle gemeentelijke en provinciale zorg, jeugdzorg en welzijnsaanbieders zoals: kinderopvang, gezinsvoogd, medisch kinderdagverblijf, residentiële instelling voor jeugdpsychiatrie, instelling voor verslaafden zorg, opvoedingsondersteuning)

Nazorg (alle gemeentelijke en provinciale zorg, jeugdzorg en welzijnsaanbieders)

Evalueren (projectteam)

Daarbij moeten we benadrukken dat alle instellingen particuliere middelen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben. Als we deze exercitie compleet zouden uitvoeren, met ook de andere domeinen (sociale zekerheid, justitie, onderwijs, etc. en tevens de politieke en beleidsdomeinen mee zouden nemen, dan zou de fragmentarisatie oneindig zijn. Dat is feitelijk ook wat er aan de hand is in het openbaar bestuur. Juist om die reden lijkt ons het ontwikkelen van overzichten die leiden tot statische aanpakken niet productief om samenwerking in een dynamische context te bevorderen. We stellen een andere aanpak voor. Namelijk het conceptualiseren van de publieke sector als een construct van rationaliteiten. Rationaliteiten die er de voornaamste reden voor zijn dat mensen niet automatisch gaan samenwerken. Met name omdat ze vertrouwen, inlevingsvermogen, en daarmee inzicht in de beweegredenen van de ander in de weg staan. Daarnaast zijn de meeste professionals zich niet bewust van die rationaliteiten. Ze zijn zeer impliciet in het denken en doen aanwezig.

*Wij gaan er van uit dat je eerst je eigen rationaliteit moet herkennen en expliciteren voordat je de rationaliteit van een andere kunt herkennen.*

#### *Herbert Simon*

Herbert Simon lanceerde de term bounded rationalities. Daarmee zette hij zich af tegen die wetenschappers die dachten dat je het openbaar bestuur ex ante en door veel theorie te benutten kon verbeteren. Mensen zijn beperkte wezens. Dat geldt ook voor ons vermogen om te rationaliseren en te begrijpen. Onze rationaliteit is dus beperkt. Later kwam daar een andere zienswijze bij. Niet alleen is ons vermogen om te begrijpen beperkt, maar er bestaan meerdere rationaliteiten die elkaar beperken. Een klassiek onderscheid is het onderscheid in vier verschillende rationaliteiten:

1. Juridische rationaliteit
2. Politieke rationaliteit
3. Financieel / Economische rationaliteit
4. Wetenschappelijke rationaliteit

De verschillende rationaliteiten verschillen in opvattingen over de werkelijkheid, methode van waarheidsvinding, en normativiteit over hoe je maatschappelijke problemen het beste aan kunt passen. Zo baseert een jurist zich op wetboeken en jurisprudentie als ultieme bron van waarheid. Wetenschappers zullen het in de literatuur en wetenschappelijke methodiek zoeken. Economen kijken vooral naar geldstromen, vraag en aanbod en hebben hun eigen methode om te achterhalen wat waar en niet waar, goed en slecht is. De kosten-baten analyse bijvoorbeeld. Tot slot de politici. In principe zijn zij pragmatisch en spelen leentje buur bij de andere rationaliteiten, zolang ze de kiezersgunst maar kunnen bevorderen, of ten minste op gelijk niveau kunnen houden. Afijn, deze rationaliteiten beperken elkaar. Een voorbeeld kan dat verduidelijken.

Neem de actuele problematiek rondom de Oostvaarders Plassen. In dit gebied mocht de natuur de natuur weer zijn. Het zou verbonden worden met de ecologische hoofdstructuur (EHS) waardoor de duizenden dieren die er geplaatst werden vrijelijk door het gebied, en uiteindelijk via de EHS tot in Duitsland aan toe konden manoeuvreren. Echter, met name in de winter van 2009 – 2010 bleek dat de dieren te weinig te eten konden vinden om te overleven. Daardoor stierven ze een hongerdood. Wat te doen?

Sommige wetenschappers pleitten voor het preventief afschieten. Op die manier voorkom je onnodig lijden en houd je de populatie gezond (optimaal in relatie tot het voedergebied). Politici vonden het op hun beurt een schande dat de Nederlandse Overheid massaal dieren zou doodschieten. Ook al zouden ze in de natuur ook aan honger gestorven zijn. Economen kwamen voor een ander dilemma te staan. De Oostvaarders Plassen zijn nog niet verbonden met de ecologische hoofdstructuur. Daarom kunnen de dieren ook niet weg als ze honger hebben. Momenteel, in het huidige economische klimaat, is het echter niet te verantwoorden om een dure verbinding tussen natuurgebieden aan te leggen. Volgens juristen zijn de dieren ‚wilde dieren‘ en verdienen in juridische zin geen bepaalde bescherming (zoals bijvoorbeeld gehouden dieren). Hier zie je heel mooi dat de rationaliteiten elkaar beperken. Politici kunnen het afschieten wel willen voorkomen, maar wat gebeurt er dan volgende winter? Immers, volgens de financiële specialisten is een verbinding (lees: ontsnappingsroute) voorlopig niet in Frage. Tegelijkertijd geven politici het signaal aan wetenschappers dat afschieten niet de bedoeling is, terwijl de juristen de politici weer hinderen door te stellen dat afschieten juridisch, dus volgens de wet, geen probleem is. Samenwerking in een dergelijke situatie betekent dus dat de partijen over inktzwarte schaduwen moeten springen. Maar deze vier rationaliteiten vormen slechts een versimpelde weergave van de complexiteit van het openbaar bestuur. Natuurlijk zijn er meer rationaliteiten. Zo zijn er politici van verschillende huize, net zoals er verschillende wetenschappelijke disciplines zijn. Ook bestaan er verschillende stromingen in de financieel economische sector net als dat er verschillende rollen en zienswijzen in de juridische sector zijn. Aldus is de belangrijkste vraag wat een rationaliteit constitueert.

### **Wat constitueert een rationaliteit?**

Wij typeren de spanningsboog tussen rationaliteiten voorlopig als een bipolaire karakteristiek van twee tegengestelden. Het gaat daarbij niet om de inhoudelijk culturele verschillen van subculturen zoals die van geloof of leefwijze, maar om de wijze waarop in het optreden in het openbaar bestuur confrontatie van rationaliteiten plaats vindt. Die tegenstellingen zijn zoals gezegd vaak verbonden met achtergrond en positie, maar zullen dus blijken uit rationaliteiten ‚paren‘, die relevant zijn binnen het openbaar bestuur. Hierna is onderscheiden naar drie soorten van paren die tot confrontaties leiden in de praktijk van het openbaar bestuur. In de eerste plaats patronen verbonden met het relatienetwerk ( 1 t/m 3). In de tweede plaats patronen verbonden met de aard van de taakuitvoering ( 4 t/m 6) en in de derde plaats patronen verbonden met de wijze van denken en communiceren (6 t/m 9).

Wij onderscheiden de volgende dimensies van rationaliteiten:

#### **Relatienetwerk**

##### **1. Politiek – ambtelijk - uitvoerend (naar positie onderscheiden)**

De positie die mensen in de publieke sector innemen is bepalend voor hun handelen. Politici hebben een andere rol dan ambtenaren en beleidsambtenaren een andere rol dan uitvoerders. In een notendop houden politici zich bezig met het formuleren van ambities en waarden. Beleidsmakers zetten die om in beleid, doelstellingen en instrumenten om die doelstellingen te realiseren. Uitvoerders ten slotte, hanteren die instrumenten om effect te sorteren dat overeen stemt met de door politici geformuleerde ambities en waarden. Politici, ambtenaren en uitvoerders hebben zeer specifieke taken en verantwoordelijkheden. Het politieke primaat heeft betrekking op het monopolie van politici om politieke waarden en normen te formuleren en gezaghebbend op te leggen. Zo houdt de ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen in dat de ‚koning onschendbaar is‘ maar ook dat de minister verantwoordelijk is voor het handelen van de onder hem of haar gestelde ambtenaren. Die verantwoordelijkheid brengt als voorwaarde voor overleving met zich mee dat ambtenaren zo goed en

integer mogelijk zullen proberen de minister te dienen. Los van het feit of hun persoonlijke politieke voorkeuren overeenstemmen met die van de minister. Op een zelfde wijze zullen uitvoerders de aangereikte beleidsconcepten en instrumenten hanteren. Zo ziet althans het ideaalmodel van de publieke sector er uit. Maar professionele systemen hanteren praktijken die eveneens deels zijn gebaseerd op waarden en normen (naast kennis): de eed van Hippocrates is er zo een. Weten we nu zeker wanneer sprake is van een politieke waarde en wanneer van een professionele? Of geldt hier het Rang –b beginsel: zodra een politicus zegt dat een waarde of norm politiek van aard is, verdringt deze de professionele waarde of norm?

In de praktijk informeren ambtenaren politieke bestuurders, en informeren uitvoerders ambtenaren. Of er nu iets met die informatie gedaan wordt of niet. Daarnaast bestaat er in de beleids- en uitvoeringswereld vaak voldoende ruimte om ‚persoonlijk‘ invulling te geven aan de gewenste ambities en waarden van de politiek. Daarnaast bestaat er niet zelden een groot verschil tussen de gerealiseerde effecten en de daaraan ten grondslag liggende waarden en ambities. Berucht zijn de zogenaamde onverwachte en ongewenste effecten die als gevolg van de ingezette instrumenten precies het omgekeerde bewerkstelligen dan politiek gewenst was. En nog akeliger is het inzicht dat deze categorie van effecten in de loop van de tijd steeds meer de overige effecten gaat verdringen, In 't Velds wet van de afnemende effectiviteit.

Hoe dan ook, de plek die men inneemt in de publieke sector is een belangrijke determinant van rationaliteit. Of men waarden en ambities bepaalt (politiek), die waarden en ambities nader mag uitwerken (beleid) of die waarden en ambities daadwerkelijk moet zien te realiseren (uitvoering) bepaalt in grote mate de beweegredenen voor iemands handelen.

## 2. Hiërarchisch – horizontaal (naar relatie onderscheiden)

Naast de positie die men inneemt, is de manier waarop de relatie met anderen vorm krijgt ook van belang. Mede ingegeven door het werk van Max Weber denken we traditioneel over bureaucratieën als uitgebalanceerde hiërarchische systemen. De ministeriële verantwoordelijkheid die we hierboven noemden kan naast de juridische waarde, alleen substantieel en effectief zijn op het moment dat politieke waarden en ambities ook daadwerkelijk worden overgenomen door ondergeschikten. Een hiërarchische structuur waarin men ‚gedepersonaliseerd‘ instructies opvolgt, zou daar voor de meest effectieve methode zijn. In de praktijk heeft zich de afgelopen decennia een andere manier van werken ontwikkeld. Niet het formeel hiërarchische ‚dienstbevel‘ is het voornaamste sturingsmechanisme, maar onderling vertrouwen en empathie. De differentiatie in de publieke sector heeft daar ongetwijfeld aan bijgedragen. Die differentiatie heeft er immers toe geleid dat niemand meer over alles de baas is. Publieke dienaren moeten steeds vaker samen werken met organisaties en mensen die ‚formeel hiërarchisch‘ gezien niet onder dezelfde baas vallen. In die samenwerkingsrelatie kan dus niets worden ‚afgedwongen‘ en moet meer worden onderhandeld en overtuigd. Op dat moment vervangt een meer horizontale relatie de meer verticale. Een onderhandelingshuishouden vervangt een bevelshuishouden, heet het dan. Dat betekent echter niet dat de hiërarchische relatie helemaal verdwenen is. De praktijk van het openbaar bestuur laat een variëteit aan horizontale en verticale relaties zien. Daarnaast bestaan er semihiërarchische relaties, zoals convenanten en contracten. Daarin spreekt men af om samen te werken op basis van vertrouwen, maar als dat niet werkt treden er opnieuw hiërarchische structuren (uitgewerkt in bijvoorbeeld boetes of sancties) in werking. Naast de positie die men in de publieke sector bezet is de aard van de samenwerkingsrelatie met andere partijen van groot belang voor het handelen van mensen.

## 3. Extern – intern (naar ‚klant‘ relatie onderscheiden)

Een derde determinant van het relatienetwerk is de mate waarin men 'contact heeft met de buitenwereld'. Dat klinkt alsof we het openbaar bestuur omschrijven als inrichting waar medewerkers af en toe verlof krijgen, maar zo ernstig bedoelen we het niet. Wat we bedoelen is het volgende. De publieke sector is te zien als systeemwereld. Een gerationaliseerd geheel van wetten, beleid, waarden, en instrumenten. Daarmee wordt getracht in de samenleving te interveniëren. Die samenleving kunnen we zien als de leefwereld. Rationaliteit speelt daar een veel mindere rol. Vanuit de systeemwereld bekeken is de leefwereld weerbarstig en chaotisch. Veel van de mensen die in de publieke sector werkzaam zijn, hebben nauwelijks contact met de buitenwereld. Dat wil zeggen, het contact is niet direct. Neem een beleidsmaker op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De leefwereld zal op verschillende manieren tot hem doordringen. Via onderzoeksrapporten, evaluaties van beleid, gesprekken met collega's van uitvoerende organisaties, via Kamervragen, etc. Zelden zal hij echter zelf op onderzoek uitgaan in de leefwereld. Bovendien komt hij de doelgroep van zijn beleid in zijn dagelijkse werkzaamheden in principe niet tegen. De WWB klantmanager echter ontmoet dagelijks mensen uit de leefwereld, en vormt daardoor de interface tussen de systeemwereld en de leefwereld. Hij ervaart de confrontatie tussen de veronderstelde rationaliteit van de systeemwereld en de weerbarstigheid van de samenleving. En belangrijker, de klantmanager kan zich daar moeilijk aan onttrekken. Hoewel dat wel verleidelijk is. Immers, van de Franse onderzoeker Crozier weten we dat het zich onttrekken aan de leefwereld door mensen die werkzaam zijn in de systeemwereld een natuurlijke en veel voorkomende reactie is. Dat gebeurt op twee manieren. De eerste manier noemt Crozier *retraitisme*. Mensen in de systeemwereld gaan zich nog meer op rapporten, interne overleggen, elkaar, en hun dossiers richten. Ze steken zo gezegd hun kop in het zand als ze geconfronteerd worden met de leefwereld. Een tweede manier is *ritualisme*. Inwoners van de systeemwereld gaan zich in extremis richten op protocollen, regels, procedures, afspraken, formaliteiten. Ze durven de leefwereld nog wel aan, maar, 'kunnen daar helaas weinig aan veranderen omdat het nu eenmaal niet zo werkt'.

Terug naar de klantmanager WWB. Die kan het zich maar moeilijk veroorloven om zijn kop in het zand te steken of zich slechts te beroepen op formaliteiten zonder noties als effectiviteit en rechtvaardigheid overboord te gooien. Zijn handelen wordt grotendeels bepaald door de weerbarstigheid van de leefwereld. Daar is geen ontkomen aan zagezegd. Schipperen met de mogelijkheden, zonder de beleidsdoelstellingen helemaal uit het oog te verliezen is de beste manier om zijn handelen te omschrijven. Hij moddert aan. De mate waarin men meer contact heeft met de leefwereld, met de klant of de burger, bepaalt tevens in grote mate iemand handelen. Met name ook omdat het *maatwerk* en *klantbenadering* in toenemende mate zijn die het openbaar bestuur van vandaag de dag definiëren. Het maken van permanente uitzonderingen (maatwerk) en het behartigen van het individuele belang, in plaats van het collectieve (klantbenadering) is in de uitvoering nog wel te realiseren, maar is beleidsmatig (waar legitimiteit een steeds belangrijke rol speelt) steeds moeilijk in te bedden.

*Het relatienetwerk van publieke professionals vormt aldus een van de determinanten van rationaliteit. Dat relatienetwerk wordt bepaald door de positie die men inneemt (politiek / beleid / uitvoering) de aard van de relatie (hiërarchisch – semi hiërarchisch – horizontaal) en de mate waarin men in contact treedt met de leefwereld (intern – extern). Naast het relatienetwerk is de aard van de taakuitvoering ook een belangrijke determinant van rationaliteiten. Hieronder gaan we daar verder op in*

#### **Aard van de taakuitvoering**

##### 4. Proces – project (naar werkwijze onderscheiden)

Of publieke professionals beleidsontwikkeling en uitvoering opvatten als een project of een proces bepaalt in grote mate de aard van de taakuitvoering. Projectmatig werken houdt vooral in dat volgens een vooropgezet plan op bepaalde tijdstippen doelstellingen worden bereikt. Controle, beheersing en

doelbereiking zijn belangrijke criteria. Het is een aantrekkelijke werkwijze om de slag van politiek, ambities en waarden, via beleidsmatige doelstellingen en plannen en uitvoeringsinstrument naar maatschappelijk effect te maken. Immers, vooraf kun je bepalen wanneer het gewenste resultaat behaald wordt. Daarnaast weet iedereen waar hij of zij en toe is en wat er wordt verwacht. Nadeel is echter dat het moeilijk is om met de dynamiek en complexiteit van het openbaar bestuur rekening te houden. Maatschappelijk protest, weerstand vanuit andere instellingen en politiek rumoer kunnen roet in het eten gooien van de projectplanning. De procesbenadering is het andere uiterste. Niet het bereiken van voorafgestelde doelen is het belangrijkste criterium, maar het incorporeren van maatschappelijke dynamiek. Draagvlak van alle betrokken actoren, alsmede voldoende flexibiliteit om in te spelen om nieuwe ontwikkelingen vormen de belangrijkste criteria van een goed proces. Nadeel van de procesbenadering is dat de uitkomst van te voren moeilijk te bepalen is. Dat maakt de procesbenadering politiek gezien een risicovolle onderneming. In de praktijk leiden deze twee benaderingen tot botsingen. In samenwerkingsrelaties komen mensen die projectmatig werken en weten welk resultaat ze voor ogen hebben, en mensen die procesmatig werken en vooral opzoek zijn naar draagvlak samen. Verschillende opvattingen over legitimiteit, effectiviteit en efficiency die beide opvattingen van elkaar onderscheiden, botsen dan.

#### 5. Juridisch – economisch - technisch etc. (naar relevante disciplines onderscheiden)

Daarnaast bepaalt de discipline van waaruit de kostgangers van het openbaar bestuur werken ook in hoge mate de aard van de taakuitvoering. Vanzelfsprekend zijn vele beleidsmakers generalisten. Toch zal de discipline waarin ze zijn opgeleid in hoge mate hun blik op de wereld bepalen. Daarnaast hebben verschillende professionals bij uitstek een disciplinaire rol. Controllers, juristen, financieel economisch specialisten maken deel uit van afdelingen met dezelfde namen: Juridische zaken, afdeling planning en control en de afdeling Financieel Economische Zaken (FEZ). Daarnaast zal iedere beleidsorganisatie vakspecialisten in dienst hebben, zoals psychologen, pedagogen, biologen, planologen, etc. De wetenschappelijke paradigma's die deze experts hanteren kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Zowel als het gaat om axioma's als om methodologie. Deze disciplines zijn ten diepste verbonden met de manier van kijken en daarmee met de taakuitvoering van publieke professionals. Niet zelden ontpoppen ze zich als geloofsystemen waartussen conflicten ontstaan. Het ontbeert de wetenschap, maar ook het openbaar bestuur aan mechanismen om de toegevoegde waarde van verschillende disciplines binnen één kader te verenigen.

#### 6. Ontwikkeling - uitvoering (naar fase in het beleidsproces onderscheiden)

Eerder spraken we al van beleidsmakers en uitvoerders en hun positie in de publieke sector. Daarnaast verschilt de aard van hun werk ook. Beleidsmakers zijn over het algemeen ontwikkelaars. Op basis van politieke ambities, wetenschappelijke kennis, gesprekken ,in het veld' ontwikkelen ze beleidsdoelstellingen en instrumenten. Uitvoerders hanteren die instrumenten in de praktijk. Toch is er ook een beweging gaande die uitvoerders steeds meer betreft als het gaat om het ontwikkelen van beleid. Immers zij zijn de eersten die merken of beleid al dan niet aanslaat. Vaak zullen ze daar dan ook een verklaring voor hebben, zo luidt de redenering. Die verklaring kan gebruikt worden om beleid aan te scherpen en te verbeteren. Sommige uitvoerders gaan zichzelf op zo'n moment ook zien als ontwikkelaar. Naast meer formele posities als ontwikkelaar of uitvoerder, zijn het dus ook houdingen. Houdingen die de taakuitvoering beïnvloeden.

*De aard van de taakuitvoering is dus een van de determinanten van rationaliteiten. De aard van de uitvoering wordt bepaald door de dimensies proces – project, relevante disciplines (juridisch, economisch, etc), en naar de rol in het beleidsproces (ontwikkelaar uitvoerder).*

Tot slot zijn de manier waarop publieke professionals denken en communiceren van invloed op de rationaliteiten. Hieronder gaan we daar op in.

## Denken en communiceren

### 7. Causaal - reflexief (naar zicht op complexiteit onderscheiden)

Effectiviteit in de publieke sector is in hoge mate verweven met het leervermogen van organisaties en publiek professionals. Dat aard van dat leervermogen kunnen we duiden op basis van de dimensie *causaal – reflexief*. Met een simpel voorbeeld kunnen we dat toelichten. Wie een lekke band heeft (probleem), heeft een aantal oplossingsmogelijkheden. Sommigen zullen de oorzaak van het lek zoeken, doorgaans een gaatje in de binnenband, omdat vervolgens te plakken. Ze denken in termen van oorzaak en gevolg, hun leervermogen kunnen we *causaal* noemen. Anderen zullen tevens opzoek gaan naar de oorzaak van het gaatje in de binnenband. Na even zoeken vinden ze een punaise in de buitenband. Ze verwijderen de punaise en plakken de band. Daarmee hopen ze dat er niet spoedig weer een gaatje in de binnenband zal ontstaan. Hun handelen is *reflexiever* dan diegenen die alleen het lek verhelpen. Ze reflecteren ook op de oorzaak van het lek. Tot slot zijn er mensen die na het ontdekken van de punaise opzoek gaan naar de plek waar de punaise in de buitenband is terecht gekomen. Aan het einde van de oprit vinden ze een doosje punaises dat overal op de stoep ligt. Ze pakken een bezem en ruimen het op. Hun leren is *reflexief* te noemen omdat ze ook hun eigen handelen (het rijden door de punaises) bij het veroorzaken van het probleem, bij het oplossen van het probleem betrekken. Een andere manier om dit te benoemen is door leren te typeren als 1e orde leren (*causaal / oorzaak gevolg*), 2e orde lessen (*opzoek gaan naar de oorzaak*) en derde orde lessen (*leren op systeem niveau: wat onze rol in het veroorzaken van het probleem?*). Het leervermogen van publieke professionals, is bepalend voor rationaliteiten.

### 8. Substantieel - symbolisch (naar oriëntatie onderscheiden)

Als het gaat om communiceren en leren, kunnen we nog een dimensie onderscheiden. Zo zijn er professionals die daadwerkelijk maatschappelijke problemen willen oplossen. Maar er 30 zijn ook professionals die als voornaamste doel hebben om zichzelf, of de organisatie waar ze voor werken, daar horen politieke principalen als wethouders en ministers ook bij, als succesvol over te laten komen. Los van het feit of er daadwerkelijk maatschappelijke problemen zijn opgelost. Hun oriëntatie is niet zozeer *substantieel*, maar eerder *symbolisch*. Een mooi voorbeeld daarvan zijn de wachtlijsten in de Jeugdzorg. Voor minister van Jeugd en Gezin Rouvoet een doorn in het oog. Om die wachtlijsten weg te werken kregen Bureaus Jeugdzorg extra capaciteit om versnelt indicaties te stellen. De wachtlijsten slonken zienderogen. Een politiek succes voor de minister. Echter, de zelfde wachtlijsten ontstonden opnieuw omdat de zorginstellingen het plots toegenomen aanbod niet aankonden. Voor Jeugdzorgpatienten maakte het dus geen *substantieel* verschil.

### 9. Analytisch (empirical) – framend (persuasive) ( naar ambitie onderscheiden)

De laatste dimensie hangt met de voorgaande dimensie (oriëntatie) samen. Het formuleren van politieke prioriteiten en beleidsdoelstellingen, maar ook de manier waarop uitvoerders hun werk doen, kan op basis van problemen zoals ze in de leefwereld ontstaan, maar het kan ook door bestaande gegevens anders te interpreteren. Het eerste is meer *analytisch* en *empirisch*. Wat er in de samenleving verandert en problematisch is, is leidend voor de politieke agenda. Het tweede geval hangt samen met hoe maatschappelijke situaties ‚geframed‘ worden. Een mooi voorbeeld vormen klagende burgers. Vijf jaar geleden stond het discours van administratieve lastenverlichting hoog op de agenda. Klagende burgers (en ondernemers) werden toen aangegrepen om administratieve



procedures te versoepelen. Veel van de klachten gingen ook over regels en regulering. Het ministerie van Binnenlandse Zaken richtte er zelfs de website [www.lastvandeoverheid.nl](http://www.lastvandeoverheid.nl) voor op. Nu, in tijden van bezuinigingen worden de klachten anders geïnterpreteerd. Zo stelt de VNG in haar meest recente toekomstvisie dat burgers (die klagen) veel meer zelf willen doen. De organisatie die de Nederlandse gemeenten vertegenwoordigt stelt voor burgers die klagen over bijvoorbeeld een vervuild plantsoen bezems te geven om daar mee het plantsoen schoon te maken, 'omdat mensen tegenwoordig veel meer de regie over hun eigen leven willen'. De klagende burger wordt zo *geframed* dat bezuinigen politiek opportuun wordt. Waarom burgers juist 'meer regie over hun eigen leven willen', wat dat te maken heeft met het schoonhouden van een plantsoen, en waarom mensen dit juist willen op het moment dat er bezuinigd wordt, maakt de VNG niet duidelijk.

*Communicatie en leervermogen vormen dus tevens determinanten van rationaliteiten. De aard van communicatie en leervermogen worden bepaald door de dimensies causaal – reflexief (naar zicht op complexiteit onderscheiden), substantieel – symbolisch (naar oriëntatie onderscheiden) en analytisch framend (naar ambitie onderscheiden).*

## **5. Rationaliteiten en contemporain openbaar bestuur.**

Deze onderscheidingen verwijzen naar belangrijke ontwikkelingen binnen en rond het openbaar bestuur zoals die van personalisering van de politiek, van het toenemend belang van netwerken, van individueel gevarieerde vraag naar dienstverlening, van intensieve controle op uitvoering, van drama in het politiek bestuurlijke spel en van multiculturele verbindingen. Het zijn onder meer deze ontwikkelingen die tot de spanningen van rationaliteiten in het openbaar bestuur hebben bijgedragen zoals die blijkt uit politiek ambtelijke spanningen, crisis rond uitvoeringsvraagstukken, wantrouwen tussen politiek en bestuur, van bestuur en burgers. Competenties van irrationaliteit moeten kunnen bijdragen tot meer doordacht handelen en zo vermindering van spanningsbronnen door beter begrip van vereiste communicatie, van zorgvuldigheid van handelen bij overgang van beleid naar uitvoering tot stand brengen.

De bovenstaande opsomming van paren is geenszins uitputtend en soms zijn ook gemakkelijk analoge of verbonden paren te formuleren als formeel – informeel, of van distantie – betrokken, of van vertrouwen – wantrouwen, of van angst - zekerheid. Niet zozeer compleetheid of precieze definitie is echter de inzet van het onderzoek, maar inzicht in de belangrijkste confrontaties die optreden en hoe die door 'irrationaliteit' beter overbrugbaar zijn. Het is deels ook misleidend te spreken over paren omdat de spanningen zich niet alleen paarsgewijze openbaren maar ook in meer complexe verbanden. Bovendien hebben we niet alleen van doen met verhoudingen binnen het openbaar bestuur maar ook met verhoudingen tussen openbaar bestuur en samenleving. De introductie van het concept kennisdemocratie met zijn driehoeksverbindingen tussen wetenschap, politiek en media stelt in staat om deze bredere groep verhoudingen adequaat onder ogen te zien.

Uit het onderzoek zal moeten blijken welke combinaties van 'paren' en welke andere 'paren' wellicht scherper aanduiden waar overbrugging een belangrijke vraag is. We denken dat voor verschillende soorten professionals verschillende opgaven kunnen gelden. Een categorie die met bijzondere opgaven geconfronteerd zal worden vormen bijvoorbeeld de ambtenaren dicht bij het bestuur, in gemeenten ook wel aangeduid als bestuursdienstambtenaren. Aan deze problematiek van werken dicht bij het bestuur zal zeker aandacht besteed worden.

*Nog een slag dieper: checks and balances*

De DSB casus stelt ons in staat nog in een diepere grot van de ontmoeting tussen rationaliteiten door te dringen. Media en toezichthouders zijn er waarschijnlijk wel van doordrongen dat hun mededelingen over de bestaande werkelijkheid in sommige gevallen kunnen bewerkstelligen dat – ongeacht de uitgangssituatie- de door hen beschreven werkelijkheid er komt. Wij nemen dat een selffulfilling prophecy. Maar de oorzaak van de realisatie is het gedrag van degenen die de mededeling beluisteren en in hun gedrag verdisconteren. Wie aanhoort dat een bank failliet dreigt te

gaan of is, zal zijn geld opnemen en als dit massaal genoeg gebeurt, gaat de bank failliet. Hoe sterk de gedragsreacties van reflexieve sociale systemen zullen zijn, is niet van tevoren duidelijk. Zelfs de aard van de reacties is niet bekend. In de slotfase van het DSB drama kwam nog een actie op gang die heel veel steun van klanten, ook financieel, voor DSB in het vooruitzicht stelde. Het mocht niet baten.

Meer in het algemeen zijn toezichthouders zich er van bewust, dat zij weliswaar beschikken over een arsenaal van sancties, bestaande uit dreiging en boetes en vedergaande interventies, maar dat elk daarvan ook onbedoelde, negatieve effecten met zich kan brengen. De aarzeling van DNB om in te grijpen in het gedrag van de IJslandse bank die in Nederland zijn toegestane quotum van spaargelden overschreed wortelde in het zelfde bewustzijn. De AFM die vooral het klantenbelang in het oog moest houden deelde een aantal speldenprikken uit aan DSB, op een nogal treiterige manier, maar greep nooit massief in.

Op zich zelf was de strategie die DNB vanaf 2005 volgde redelijk, gericht op geleidelijk leren en verbeteren van de bedrijfsvoering van DSB, maar kennelijk ging in de loop van de tijd de irritatie over het te trage leertempo van DSB domineren. Daardoor wisselde de DNB op zeker ogenblik van hand. Wat voor toezichthouders geldt, is ook van belang voor media: de keuze van een onderwerp voor een rubriek die misstanden aan de kaak stelt is een vorm van focussing die haar eigen effecten op de werkelijkheid heeft. Anderen blijven buiten schot, terecht of niet. De besprokene wordt uniek, uitvergroot en veelal gedemoniseerd. Daardoor verandert de werkelijke positie van de besprokene tegenover zijn clientèle. Het zelfbeeld van de media als de witte ridder te paard die draken bestrijdt en maagden uit hun klauwen redt maakt de vraag naar de aangerichte collateral damage kennelijk overbodig.

Iedere mededeling over de werkelijkheid heeft invloed op de toekomstige werkelijkheid. Voor de gezaghebbende actor is de vraag naar de verantwoordelijkheid voor de consequenties van de mededeling dus altijd aan de orde, maar niet zelden moeilijk te beantwoorden.

Bij het scheppen van checks and balances in een samenleving is steeds aan de orde, dat de afzonderlijke actoren in zo een op evenwicht gericht systeem bij juiste taakvervulling schade aanrichten en leed veroorzaken. Dit geldt voor politici en ambtenaren, maar ook voor toezichthouders, rechters en media, en zelfs voor wetenschappers. De corrigerende stelsels om duidelijk te maken waar de grenzen van het toelaatbare zijn overschreden functioneren bijna altijd gebrekkig omdat iedere actor, ook de beschouwende, zich binnen het gebeuren bevindt.

Wat in de casus sterk opvalt, is dat basismetaphoren over het morele gehalte van de verschillende actoren, .... Held, schurk, bedrieger, rover, maatschappelijk betrokken ondernemer, indekminister, roofcurator, .....etc.etc..... periodiek sterk werken, zelfs nadat al zeer veel kennis en informatie rond een onderwerp zijn verzameld.

Men zou veronderstellen dat het handelen van professionele actoren niet wordt geraakt door deze rondzwerfende basismetaphoren maar uit verslaglegging nabij (Verdel) krijg je een andere indruk. In ieder geval is duidelijk, dat in een stelsel van checks and balances niet alleen de politieke actoren zich laten leiden door meer overwegingen dan alleen inhoudelijke, namelijk overwegingen betreffende het wel of niet in stand houden van een coalitie, danwel vermoedelijke toekomstige kiezersgunst, maar dat ook voor zogenaamd onafhankelijke actoren als toezichthouders en media naast substantiële waarden en rationaliteiten ook relationele waarden in het geding zijn.

Sympathie of/ en empathie dan wel hun tegengestelden zijn niet alleen binnen netwerken zoals hiervoor beschreven van groot belang maar ook in stelsels van checks and balances. Zij maken deel uit van bredere noties van rationaliteit.

## DEEL II: VERSLAGEN

### **Botsende Rationaliteiten, een verslag van drie sessies en een voorstel voor de vierde.**

Vervolgens organiseerden wij een drietal bijeenkomsten met ambtenaren die een voortgezette post-experience bestuurskundige opleiding hadden genoten. Het verslag luidde als volgt:

#### **Algemeen**

Met groot enthousiasme heeft een veertigtal genodigde professionals in drie groepen deelgenomen aan een vier uur durende sessie in augustus-september 2011. Tevoren was hen het essay toegezonden.

De sessies verliepen in twee rondes rondom cases, eerst de cases die door de auteurs waren aangedragen en vervolgens de cases van de deelnemers. Met betrekking tot de eerste reeks bleek de DSB case wel het uiterste van de deelnemers te vergen, zowel wat betreft het beroep op hun geheugen als hun inzicht in de complexiteit van de case. De case over jeugdzorg was veel beter in korte tijd te bespreken.

Opvallend was dat veel deelnemers – ook naderhand- de bijeenkomst als een feest der herkenning beleefden, dat wil zeggen voldoende verwant met hun echte bestaan maar toch anders. Onze interpretatie is, dat in een context die spanningsvol is, de botsing van rationaliteiten vaak tot stress leidt en daarmee tot remming terwijl die laatste nu uit konden blijven omdat de spanning ontbrak. In het algemeen is het omsmeden van een botsing tot een vruchtbare kans dus moeilijk in een werksituatie.

In de cases van de deelnemers kwamen zeer uiteenlopende botsingen voor. Fascinerend is dat veel botsingen een eigen dynamiek kennen. Soms leiden ze tijdelijk tot fixatie, dan weer veroorzaken ze juist beweging, maar in de loop van de tijd veranderen de botsingen zelf ook van karakter. De dynamiek van botsingen speelt zich vaak af rondom de as van vertrouwen. Dit blijkt al evenmin tijdconstant. Soms daalt het als gevolg van botsingen en de daarop volgende interventies, maar ook is stijging van vertrouwen mogelijk doordat botsingen dingen aan de oppervlakte brengen.

Te onderscheiden zijn inhoudelijke en relationele botsingen. Maar ook mengtypen komen voor. De relationele botsingen komen dikwijls voort uit uiteenlopende duidingen van de bestaande relatie: de ene partner dacht dat een contractuele horizontale relatie aan de orde was terwijl de ander zijn gedrag baseerde op de veronderstelling van een hiërarchische relatie. De relaties krijgen gestalte binnen een bredere culturele context waaromtrent eveneens misverstanden en/of conflicten kunnen ontstaan. In dit verband is te verwijzen naar H1 uit Kennisdemocratie (SDU, 2010) waar hegemonie, tolerantie, onverschilligheid, en andere contexten de revue passeren. Uit de verschillende basisoriëntaties komen uiteenlopende doelstellingen met betrekking tot ontwikkeling vanuit geconstateerde diversiteit voort: assimilatie, intercreatie, bescherming van variëteit, etc.. Bestaande organisatorische en bestuurlijke arrangementen kennen embedded values, die harmonieus verkeer mogelijk maken: bij hiërarchie zorgzaamheid en gehoorzaamheid, bij contracten betrouwbaarheid, binnen netwerken empathie. Maar de vraag welk gedrag op grond van dergelijke values in een concrete situatie vereist is, kan natuurlijk weer uiteenlopend beantwoord worden.

Een bijzondere categorie botsingen van relationele aard betreft die welke voortkomen uit politiekambtelijke verhoudingen. Deze zijn van zelfsprekend spanningsvol omdat het met macht verbonden perspectief van de politicus enerzijds in het geding is en het professionele ambtelijke anderzijds.

Binnen de inhoudelijke botsingen zien we fascinerende voorbeelden die voortkomen uit verschillen in framing van situaties, problemen en conflicten. Verschillen in framing ontstaan uit perceptieverschillen die op hun beurt weer kunnen voortkomen uit variaties in wetenschappelijke disciplinaire oriëntatie, dan wel in beleidstheorieën, dan wel in strategieën.

Bestaat er geen verschil van opvatting over framing dan zijn botsingen op een concreter niveau uiteraard wel mogelijk als gevolg van de voornoemde factoren.

Botsingen tussen professies hebben vaak zowel een inhoudelijk als een relationeel karakter omdat een professie enerzijds wetenschappelijk specifieke inzichten herbergt maar anderzijds tevens opvattingen behelst omtrent de plek van de professie in en tussen organisaties. Bijvoorbeeld bij accountants, controllers en bedrijfsjuristen komt dit sterk naar voren.

In een aantal cases kwam ook de botsing tussen beleidsbepaling en uitvoering sterk naar voren: de beleidsbepalende sfeer ligt dicht bij de politiek en dus bij de wens tot politieke successen, terwijl de uitvoerende sfeer dicht bij de cliëntèle is gelegen. De beleidsbepaling richt zich op het algemene, terwijl de uitvoering het specifieke betreft. Telkens blijkt dat de beleidsbepaling zich hegemonisch gedraagt, en geneigd is tot : “ uitvoering kan niet moeilijk zijn “ , terwijl analyse van buiten laat zien dat de uitvoerder zich in de complexiteit van de werkelijkheid bevindt terwijl de beleidsbepaler zich kan opsluiten in het eigen model dat steeds een simplificering van de werkelijkheid in houdt.

Het is mogelijk een onderscheid aan te brengen tussen ratio en emotie, maar in de cases lopen ze door elkaar. Veel cases van deelnemers bevatten aan of onder de oppervlakte ook emotionele aspecten. In de verklaring van eigen gedrag zijn schroom, en ook angst vaak belangrijk. Maar ook woede en verontwaardiging spelen een rol. Botsingen kunnen emoties opwekken maar ook uitlaatkleppen opleveren voor al bestaande emoties.

### **Niet botsen**

Wat ook uit de casusbesprekingen naar voren kwam, was dat betrokkenen niet botsten, te weinig botsten of verkeerd botsten.

Onder niet botsten wordt vooral verstaan dat professionals, beleidsmakers en politici de confrontatie tussen rationaliteiten niet aangaan op basis van de verwachtingen over gedachten en mogelijke handelingen van de ander. Het conflict wordt vermeden, omdat ze niet weten hoe het conflict aan te gaan, of hoe met de gevolgen van het conflict om te gaan. Een andere reden voor “niet botsen” is dat men simpelweg niet op de hoogte is van de ander. De elektriciteitsleverancier in de multiprobleemcase bijvoorbeeld, speelt een cruciale rol in de verslechtering van de situatie van de familie. Daar is hij echter nauwelijks van op de hoogte. Ook is hij niet op de hoogte van de andere instellingen die bij het gezin betrokken zijn. Andere partijen zijn wel degelijk van elkaar op de hoogte, maar zoeken elkaar niet op. Zelfs niet als ze weten dat ze met hun handelen andere partijen in de wielen rijden.

Een laag dieper zien we dat niet zo zeer mensen botsen, maar juridische regimes en financieringsstromen. Een zorgaanbieder wil wel blijven verzorgen, maar mag dat niet omdat de patiënt 18 jaar wordt en niet meer onder de Wet op de Jeugdzorg valt. Mensen krijgen niet langer een LVG indicatie, omdat het IQ niveau om dat te verkrijgen wordt opgeschroefd. De bijpassende zorg wordt ingetrokken. Natuurlijk zitten er achter financieringsstromen en regels ook weer professionals die dat om voor hen begrijpelijke redenen hebben aangepast. Maar de confrontatie blijft uit. Vaak zien we in de casus dat er niet of te weinig gebotst wordt.

Wat ook voorkomt is dat er te weinig wordt gebotst of verkeerd wordt gebotst. Betrokkenen zoeken elkaar dan wel op, maar “maken over de verkeerde zaken ruzie.” Vaak ligt daar een verkeerde analyse van de aard van de problemen aan ten grondslag. Of, wellicht is dat het negatieve effect van botsende rationaliteiten.

### **Non-rationaliteit**

Een ander inzicht dat uit de sessies naar voren kwam is dat er ook botsingen plaats vinden die niet zozeer op rationaliteit gebaseerd zijn, maar veeleer op non rationaliteit (voor zover dat bestaat).

Een eerste vorm van non-rationaliteit is amateurisme. Of “gemankeerde rationaliteit” is wellicht scherper geformuleerd. Waar het om gaat is dat rationaliteit een zekere mate van kennis en inzicht veronderstelt. Maar mensen maken ook fouten of kunnen ideeën en gedachten hebben die met alle zin van de wereld niet rationeel, begrepen als logisch consequent, genoemd kunnen worden. Met name daar waar overheden bedrijfsmatig moeten gaan werken lijkt dat het geval te zijn. De bedrijfsmatige ratio is onderontwikkeld.

Een andere vorm van non rationaliteit noemden we hierboven al: emotie. Angst is daar een goed voorbeeld van. Angst stond centraal in alle besprekingen van de multiproblem case jeugdzorg. Angst om verantwoordelijkheid te nemen, angst om te interveniëren, angst om fouten te maken, angst voor de gevolgen van een beslissing. Maar uiteindelijk leidt angst ook tot amateurisme. Vooral omdat er niet op een professionele manier mee om gegaan wordt. Het wordt nauwelijks geadresseerd, dan wel geoperationaliseerd in risico's dan wel in eisen voor veiligheid. Angst is in die zin hier ook een slechte raadgever. Vooral omdat er geen rationele manier is om er mee om te gaan: “wie krijgt er op zn flikker?”

Interessant aan deze vormen van non-rationaliteiten is dat ze zich wel als rationaliteiten manifesteren. Althans, de dragers zijn zich niet bewust van het feit dat de ratio een beperkte rol speelt in hun wensen, verlangens en drijfveren.

### **Goede botsingen**

Tot slot vinden er ook synergetische botsingen plaats. Wel gebeurt dat vaak nadat botsingen tot een patstellingen hebben geleid. Dan is er een nieuw perspectief of een andere zienswijze nodig om vooruitgang te boeken. Dat kan doormiddel van een nieuwe wet, het opschalen naar leidinggevend, het doen van gezamenlijk onderzoek, het introduceren van nieuwe actoren, het verschuiven van het probleem op de nieuwe agenda, het veranderen van bewindspersonen, het ontstaan van een nieuwe coalitie / oppositie.

### **Persoonlijke versus professionele rationaliteit**

Interessant is ook dat er een fundamenteel onderscheid kan bestaan tussen iemands persoonlijke en professionele rationaliteit. Sterkers nog, dit lijkt vaak het geval te zijn. Werken voor de publieke zaak geschiedt zelden op een tabula rasa. Beslissingen zijn vaak al jaren geleden genomen waardoor er een padafhankelijkheid ontstaat die weinig te maken heeft met de persoonlijke rationaliteit. Belangrijk aan dat inzicht is dat actoren vaak van meerdere rationaliteiten op de hoogte zijn wat de mogelijkheid tot empathisch vermogen verhoogt.

### **Rol Media**

Een bijzondere rol in het geheel aan botsingen en non botsingen is weggelegd voor de media. Sommige actoren maken er slim gebruik van om de eigen rationaliteit op de voorgrond te plaatsten (hegemonie). Anderen laten zich erdoor verrassen. Weer anderen laten hun rationaliteit volledig overwoekeren door de media. Het risico dat iets al dan niet in de media terecht komt, en/of hoe, is

bepalend voor inhoud en vorm van beslissingen. Vaak is de bezorgdheid om de media aan de zijde van de ambtenaar ook weer verbonden met bezorgdheid om de positie van de politieke principaal.

### **Naïviteit en common sense als competentie**

Daarnaast kwamen er twee competenties voor het omgaan met rationaliteit uit de sessies naar voren waar we nog niet over nagedacht hadden: naïviteit en common sense.

Met name common sense werd vaak genoemd als een verwaarloosde doch belangrijke competentie. Tijdens de sessies ontstond er vrij snel overeenstemming over analyse en oplossingen van de gepresenteerde casus. Tegelijkertijd moesten de deelnemers constateren dat dat in de dagelijkse praktijk geen ruimte voor was, omdat common sense (“gewoon logisch nadenken”) geen gewaardeerde competentie was. Dat moet wel betekenen dat de praktijk van het openbaar bestuur het “gewoon goed nadenken” in de weg zit. Verschillende (opgedrongen) rationaliteiten liggen daar aan ten grondslag.

In het verlengde daarvan ligt de competentie naïviteit, uitgedrukt als het vermogen om schier eenvoudige vragen te stellen waarop het antwoord voor iedereen duidelijk lijkt, maar waar dat laatste niet zo blijkt te zijn. Wie een ander aanspreekt op zijn of haar formele rol bijvoorbeeld, vergroot de kans op botsingen. Botsingen die uiteindelijk productief kunnen zijn.

### **Een voorstel voor de vierde sessie**

Een vierde sessie is voorzien. Daarin willen wij de brug tot stand brengen tussen de bevindingen uit de eerste drie sessies en het doel van de hele exercitie, te weten het identificeren van competenties die ambtenaren in de toekomst dienen te bezitten om optimaal met botsingen van rationaliteiten om te kunnen gaan. Systematisch gezien dienen zulke competenties in staat te stellen om de schadelijke werking van botsingen te minimaliseren en de positieve kansen die uit botsingen ontstaan te maximaliseren. En wellicht om positieve botsingen te organiseren waar niet gebotst wordt.

Daartoe selecteren wij uit de verslaggeving van de drie eerdere sessies de belangrijkste issues. In het algemeen geldt, dat botsingen door betrokkenen als negatief zijn ervaren indien daaruit “double binds” voortkomen, tegenstrijdige gedragsimperatieven.

*Het wezen van de dubbele binding bestaat dus uit twee tegenstrijdige opdrachten, beide op een ander logisch niveau, die beide niet genegeerd of ontlopen kunnen worden. Dat laat het slachtoffer op beide manieren verscheurd achter, omdat hij, aan welk van beide eisen hij ook probeert te voldoen, aan de andere eis niet kan voldoen. "Ik moet het doen, maar ik kan het niet" is een typische weergave van het ervaren van een dubbele binding.*

*Als een dubbele binding werkzaam wil zijn, moet het slachtoffer niet kunnen zien dat de eis die door het eerste bevel wordt gesteld, strijdig is met die van het tweede bevel. Op die manier onderscheidt de dubbele binding zich van een eenvoudige tegenstrijdigheid en wordt een meer onuitsprekelijk [intern conflict](#), waarbij het slachtoffer echt wil voldoen aan de eisen van het primaire bevel, maar daar steeds in faalt doordat hij niet ziet dat de situatie strijdig is met de eisen van het tweede bevel. In dergelijke situaties kunnen slachtoffers dus uiting geven aan zeer hevige angstgevoelens, als zij dan toch proberen te voldoen aan de eisen van het primaire bevel, zij het met duidelijke tegenstrijdigheden in hun handelen.*

*De dubbele binding werd aanvankelijk voorgesteld als een situatie die mogelijk tot [schizofrenie](#) kon leiden, als die werd toegepast op jonge kinderen of mensen met een onevenwichtig of “zwak” karakter. Door een situatie te creëren waarin het slachtoffer geen opmerking of een [“metacommunicatieve uitspraak”](#) zou kunnen maken over zijn dilemma, zou zijn psychische angst*

(theoretisch) kunnen toenemen. Tegenwoordig wordt het meer gezien als een voorbeeld van de benadering van [Bateson](#) van de ingewikkeldheid van de communicatie.

Een bepaalde oplossing voor een dubbele binding is, door het probleem in een nog bredere context te plaatsen, een toestand die [Bateson](#) het Leren III noemde, een stap verder dan het Leren II (waarvoor alleen aangeleerde reacties op beloning/gevolg-situaties nodig zijn). Bij het Leren III wordt de dubbele binding in een context geplaatst en opgevat als een onmogelijk verlies-verlies-situatie-scenario.

[Bateson](#) hield vol dat de dubbele binding, in het geval van de schizofreen, doorlopend wordt aangeboden en gebruikelijk is binnen de gezinscontext. Tegen de tijd dat het kind oud genoeg is om de dubbele-binding-situatie te kunnen onderkennen, is die al geïnternaliseerd en is het kind niet meer in staat om daar tegen in opstand te komen. De enige oplossing is dan nog om een ontsnapping te bewerkstelligen, uit de tegenstrijdige logische eisen van de dubbele binding, naar de wereld van het waansysteem.

### Voorbeelden van uitspraken

- *Moeder zegt tegen haar zoon: "je moet van me houden."*  
*Het primaire bevel is hier het bevel: "je moet;" het secundaire bevel is de onuitgesproken voorwaarde dat liefde spontaan is, dat het kind echt, uit zichzelf, van de moeder houdt.*
- *De Zen-koan: "Wees echt" of "Wie ben jij?"*  
*[Alan Watts](#) betoogde dat dat het onderliggende thema van alle Zen-koans is. Hier is het idee dat je je ware zelf aan de [roshi](#) (meester) moet laten zien. Hoe meer de leerling dat probeert, hoe onechter hij is en zelfs de "daad" van het niet proberen is gewoon een andere versie van proberen.*
- *"Je moet vrij zijn".*  
*Vrijheid is het vermogen om spontaan te zijn en te doen wat je wilt; gezegd worden dat je dat moet doen, betekent dat je je schikt naar een bevel, dat je opdraagt om uiting te geven aan een toestand van vrijheid. (Een extreem voorbeeld daarvan is het motto van de staat New Hampshire, "[Live Free Or Die](#)".*

Zonder het terrein van de psychiatrie te betreden kunnen we wel vaststellen dat tegenstrijdige impulsen een belangrijk gedragsprobleem opleveren. Tot de belangrijkste tegenstrijdigheden behoren:

- Die tussen de eigen professionaliteit en het politieke bevel
- Die tussen uiteenlopende frames van problemen
- Die tussen verschillende disciplines
- Die tussen verschillende relationele waarden
- Die tussen ratio en emotie, met name angst.

Uitkomsten uit deze tegenstrijdigheden zijn mogelijk indien een hiërarchie van dringendheid aanwezig is (mijn angst verlamt, zodat niets meer mogelijk is..... Mijn geweten gaat altijd voor ..... ik volg altijd het politieke bevel..... etc.) zo'n hiërarchie sluimert wellicht bij velen, maar is slechts bij weinigen zichtbaar aanwezig.

Uit de empirie van de door deelnemers aangedragen gevallen blijkt dat vaak de illusie aanwezig is dat door niets te doen problemen verdwijnen. Dat blijkt vaak een valse illusie. Ook de aanbeveling: stilzitten als je geschoren wordt, lijkt niet steeds vruchtbaar.

Bovendien is de aanbeveling om tot meta-communicatie te komen, bijvoorbeeld aangaande de diversiteit van frames, dan wel de aard van de tussen partijen bestaande relatie(s), in menig geval ook niet zonder risico's.

Het tot een succes maken van botsingen verloopt, achteraf gezien, vaak wel langs de weg van meta-communicatie, dan wel het verrijken van het conflict door nieuwe elementen toe te voegen. Soms slagen argelozen daarin, dan weer de zeer geraffineerden.

Natuurlijk zijn double binds lastig, maar zijn die niet onvermijdelijk of noodzakelijk in het openbaar bestuur? Je beweegt je toch altijd tussen persoonlijke doelen en organisatie- doelen? Tussen efficiency en legitimiteit? Tussen politieke rationaliteit en eigen professionaliteit. Tussen alle rationaliteiten-paren die we onderscheidden? Als double binds als vervelend worden ervaren, dan moeten we leren daarmee om te gaan. Want het omgaan met double binds, met verschillende waarden, doelen en instrumenten is de kern van het werk van de publieke professional. Of, anders gesteld: het omgaan met double binds bepaalt je waarde als publieke professional. Al moeten we wellicht denken in triple, quadruple binds.

#### **De vierde bijeenkomst zou de volgende systematiek kunnen volgen:**

Fase 1: herbezien van empirie in de richting van regelmatigheden van welke aard dan ook, langs een paar onderscheidingen.

Fase 2: analyseren van succes en falen en reflectie op de constatering dat ze voortkomen uit het zelfde handelingsrepertoire.

Fase 3: herleiden van succes tot competenties, die gericht zijn op de omgang met botsende rationaliteiten en meervoudige bindingen.

Samenstelling van vierde sessie:

Eenzijds zeer ervaren ambtenaren, anderzijds deskundigen daaromheen, zoals coaches, psychologen, pedagogen, etc.

#### **Bijlage 1: Voorbeelden van rationaliteiten-paren die zijn langsgekomen**

- hier en nu >< vanuit toekomstperspectief
- van hogerhand niet mogen 'meedoen' >< toch meedoen om in de toekomst (bij een ander besluit/andere bestuurder) niks te missen/hebben gemist
- emotie >< esthetiek >< veiligheid >< functionaliteit
- specialistisch >< gezond verstand/breed denker
- dienstbaar >< niet gewend "zijn/haar zin niet te krijgen"
- algemene regels >< vriendjespolitiek
- gericht op groei (toekomst/visie) >< gericht op krimp (budget, fte)
- nieuwkomers >< gesettelden
- slachtoffer/burger/... centraal >< "mijn werk stapelt zich op!"
- effectiviteit /grenzen >< deskundige willen zijn, op de hoogte willen zijn, mee willen doen
- botsing van de logica "wat goed leven betekent" of "goed voor je kinderen zorgen": de maatschappelijke bandbreedte >< eigen logica van ieder gezin en de familietradities/logica van de generaties daarvoor en in de buurt
- ethiek >< commercie/inkomsten
- geloof/vertrouwen in stabiliteit maatschappij/mensen >< geloof/vertrouwen in paniek/snelle actie
- kracht van de groep >< kracht/kwetsbaarheid van de eenling
- feiten op een rij (Scheringa) >< Inzet emotie (Lakeman)
- betrokkenheid vanuit professie ("moet wel") >< betrokkenheid om persoonlijke redenen/drijfveer



- dramatiek en “grote woorden” media >< eindverantwoordelijkheid voor maatschappij dragen
- prestigeproject >< bruikbaarheid/functionaliiteit product
- korte termijn denken >< lange termijn denken
- woorden en functies serieus nemen >< symbolisch benaderen/ruimte nemen om op te blazen
- controllers willen standaardiseren >< medewerkers/specialisten willen eigen taal/structuur gebruiken
- neiging om te preciseren >< neiging om te abstraheren
- Voorbeeld: Bestuurders van 26 organisaties: “wij hebben de macht om het proces te sturen en willen scoren met dit gezamenlijke product”; Andere samenwerkingspartner: “wij zullen de info verzamelen en samenvatten richting de uitvoerende partij; Derde samenwerkingspartner: “wij zijn opdrachtnemer en voeren de opdracht uit (en dan binnen logica ook nog sales >< technische wensen)”; overkoepelende waterschappen: “wij moeten het product straks kunnen gebruiken”...
- mooi voorbeeld uit een case: “Vraag aan een bouwkundig tekenaar en aan een socioloog wat een ‘klaslokaal’ is en je krijgt hele verschillende antwoorden. De een ziet vier wanden en een schoolbord en de ander ziet kinderen en een leraar.”
- Mening deskundigen >< mening bewoners/gebruikers
- De rol van macht en invloed moet sterker terug komen in het stuk
- Stoppen met met hart en ziel je werk doen wegens tekort aan beslissingsruimte door bezuinigingen en opgelegde targets etc. (is niet echt een rationaliteitenpaar, maar eerder een oorzaak en gevolgding)
- bureaucratische financiering is vaak oorzaak van botsende rationaliteiten
- Vastgoedcrisis leidt tot sociale/zorg/medische/woonkwaliteit-crisis
- Slachtoffer centraal >< dadervervolgning centraal
- Tot in een zekere fase binnen een organisatie moet je “eruit springen en innovatief zijn” en daarna “mag je vooral geen fouten meer maken”.

## **Bijlage 2: Tijdens de bijeenkomsten genoemde manieren om botsingen van rationaliteiten tot een kans voor verbetering te maken**

*(hieronder staan dus o.a. concrete manieren om iets te doen. De vertaalslag naar hoe daartoe leidende competenties geformuleerd zouden moeten worden is de volgende stap)*

- Het grote voordeel van een zichtbare botsing- dat door velen wordt genoemd en hieronder ook in verschillende bewoordingen staat herhaald- is dat botsingen de mogelijkheid bieden om sluimerende of zelfs onopgemerkte kwesties bloot te leggen: Waarom krijgen wij hier ruzie over? Wat scheidt ons? De ruimte voor reflectie ontstaat dan uit de botsing.
- Een botsing kan juist ook wrijving genereren: benut die energie! (“wrijving geeft glans”) Kennelijk is de botsing dan een mogelijkheid om weg te komen uit routines die blijken te hinderen.
- Het is mogelijk er van uit te gaan dat beide zijden gelijk hebben of althans een opvatting met een zekere legitimatie, en er vervolgens naar streven een betere inhoud of uitkomst in het midden vinden, rekening houdend met noodzakelijke acceptatie in ‘beide wereldbeelden’. Hier doet de botsing dus dienst om de weg in te slaan naar compatibele oplossingen.
- Je kunt in de positie van machtigste partner de verschillen in rationaliteiten ook strategisch tot je eigen voordeel tegen elkaar uitspelen.
- Je zicht op de wereld, en daarmee je strategisch repertoire, wordt rijker als je zelf ook de rationaliteit van de ander kunt internaliseren.
- Organisaties die verschillende rationaliteiten een plek geven in hun strategisch denken, handelen succesrijker indien die rationaliteiten aansluiten met wat zij in hun externe en interne relatiepatronen meemaken.
- Botsende rationaliteiten dwingen om van binnen naar buiten te kijken en van buiten naar binnen

- Openstaan voor de vraag welke botsingen functioneel zijn en welke niet functioneel zijn. Soms verdient het aanbeveling het zo te organiseren dat de botsing zelfs een permanent karakter moet krijgen, zoals in sportcompetities.
- Collega's bij elkaar zetten en elkaar laten vertellen: "Waar ben jij mee bezig en (vooral) waarom?"
- Case van een ambtenaar uit Zwolle: door zelf een keer een bureaucratische probleem-situatie vanuit de rol van burger helemaal 'door te maken', heeft hij veel geleerd over hoe hij als ambtenaar zelf beter het perspectief van de burger kan en moet meenemen. Hij is in zijn geval op de stoel van elke actor in de situatie gaan zitten. Wat hij deed was o.a. 'als ambtenaar als ondernemer' met de andere ambtenaren praten.
- Elkaar helemaal begrijpen is soms juist gevaarlijk, omdat variëteit verdwijnt; je moet af en toe blijven botsen. Maar de botsingen moeten dan wel onderwerp van gesprek over functionaliteit ervan gemaakt worden.
- Financiële/commerciële eisen kunnen een niet commerciële omgeving ook helpen door in het compromis een oplossing te vinden dat vernieuwing brengt.
- Botsende rationaliteiten dwingen je om je legitimiteit helder te houden
- Botsende rationaliteiten expliciet maken kan helpen om win-win situaties te ontdekken.
- NB: er is in veel gevallen wel een 'faire' organisatiecultuur nodig om echt vrij te zijn de botsingen expliciet te maken.

### **Bijlage 3: Tijdens de bijeenkomsten genoemde manieren om botsende nationaliteiten te verzachten / elimineren**

*(hieronder staan dus o.a. concrete manieren om iets te doen. De vertaalslag naar hoe bijbehorende competenties geformuleerd zouden moeten worden is de volgende stap)*

- Formuleer een 'corporate' verhaal, waar alle medewerkers van alle afdelingen zich in kunnen herkennen / zich toe kunnen verhouden, waardoor gezamenlijkheid ontstaat.
- Leef je juist in in de rationaliteit van degene die je wilt overtuigen en breng je boodschap op een manier die past bij zijn/haar rationaliteit (bijvoorbeeld: hiërarchie inzetten bij hiërarchie-gevoelige mensen)
- Visueel maken van de verschillende perspectieven op de zaak
- Gevolgen van het handelen/de argumentatie van iemand met een andere rationaliteit heel voelbaar/zichtbaar maken (bomenminnaars in Utrecht de kosten van veiligheid in de schoenen schuiven).
- Het gezamenlijke doel van alle betrokkenen zelf maken en actueel / levend houden
- Je hoeft het niet eens te worden met elkaar, maar je zou wel een keus kunnen maken in hoe je je tot elkaar verhoudt
- Een externe partij in het gesprek introduceren. Deze brengt ook weer een eigen rationaliteit met zich mee, waardoor de 'oorspronkelijke' botsing explicieter wordt.
- Of strategisch een externe partij inbrengen om je eigen rationaliteit kracht bij te zetten.
- Jezelf altijd blijven afvragen: wiens probleem is hier nu aan de hand? (Peter en Sharon-case)
- En wat wil de probleemeigenaar zelf? (Peter en Sharon-case)
- Jezelf inleven in de andere partijen, niet om ze alleen te begrijpen; maar ook om ze via hun rationaliteit 'te bespelen', of uiteindelijk inzicht in elkaars perspectieven te bewerkstelligen.
- Bij het expliciet maken van botsingen ook met elkaar afspreken waar de botsing een rol mag spelen en waar niet.
- Altijd blijven uitgaan van het bestaan van meerdere waarheden.
- Leervermogen van medewerkers verhogen
- Paradigma expliciet maken om dan in nieuwe woorden een gezamenlijk perspectief te formuleren.

- Gratis al het verzachtende meerwerk doen (is bij twee geslaagde best practices als succesfactor genoemd, ofwel al dat 'overwerk' om betrokkenen goed te begrijpen en de botsing op te lossen, is zoveel dat het niet vergoed kan worden ofwel is iets waarvoor geen geld beschikbaar wordt gesteld of...)
- Om doorgesloten ongewenste hiërarchie te verzachten: niet alleen naar de betreffende personen kijken, maar ook naar de organisatiecultuur, waar deze hiërarchische structuur blijkbaar getolereerd wordt of ooit gewenst was.
- Mensen die graag gehoord willen worden (medewerkers, burgers) toch een oor lenen, om het wederzijds begrip te houden.
- Waar gebrek aan vertrouwen heerst, is het handig om eerst uit te spreken dat je begrijpt dat je (als vertegenwoordiger van de overheid) (nog) niet het vertrouwen geniet. Dan stapje voor stapje dat vertrouwen winnen.
- Als ambtenaar juist afspreken bij de mensen op een door hen gekozen locatie en tijd.
- Ook genoemd: Spelers wisselen
- "Blijf bij hegemonisch handelen mogelijk alternatieve beleidsterreinen bespreken" (waarschijnlijk is hier bedoeld dat het suggereren van een eigen begripsvolle attitude de harde kant van het handelen op grond van hegemonie een beetje verbloemt)
- Door deelnemer genoteerd: "Samenwerking afdwingen door gezamenlijke bestuurlijke voorstellen, ook door checks and balances af te dwingen qua beeldvorming en voorbereiding."
- Kies de juiste mensen binnen "de andere partij"
- Een onafhankelijke derde partij als 'verlosser' introduceren
- In een aantal gevallen is het pas mogelijk om inzicht te krijgen in gedrag en beweegredenen van andere partijen in een botsing door undercover te gaan; dit is noodzakelijk indien de beschikbare informatie ontoereikend is of indien bepaalde partijen zich er op toeleggen om in de officiële informatie uitwisseling een bias aan te brengen. De undercover waarneming omzeilt deze problemen.

#### **Bijlage 4: Overige opvallendheden**

- Mensen halen ook iets uit de botsing van hun rationaliteiten, zoals: hun imago, machismo, hiërarchie, comfortabele verkokering, groepsgevoel, beslotenheid en daarmee exclusiviteit, wij tegen hen.
- Bestuurders kunnen baat hebben bij 'verkokerde' ambtenaren, want dan liggen de besluiten over compromissen en versmelting bij hen zelf.
- Let op wat er onder de radar gebeurt: beslissers hebben maar beperkt invloed
- Opvallend: dat de media een steeds grotere rol spelen als actieve speler, die mede kan sturen.
- Opvallend: media passen absoluut niet standaard "hoor en wederhoor" toe
- De rol van de recente geschiedenis van een actor (overige banken in DSB-verhaal)
- De controllers binnen de organisatie genieten vaak de steun van de leidinggevenden: immers zij nemen het werk van de leidinggevenden uit handen en verkleinen hun verantwoordelijkheid.
- Controllers zijn lastig: zij willen zich niet in jou verplaatsen, maar jij moet je wel in hun structuur/eisen verplaatsen.
- De schuldcultuur in Nederland zorgt ervoor dat mensen risico uit de weg gaan en hun verantwoordelijkheden en werkzaamheden afbakenen
- Mensen handelen veelal ook onbewust, zodat hun rationaliteit bijv is geworden: "waan van de dag", "er middenin zitten", mee willen blijven doen, eigen werk belangrijk maken.
- NB: alle deelnemers die meededen brachten een case in, maar konden niet altijd (of deden dit niet vanzelf) hun eigen rol of rationaliteit in het verhaal aanwijzen. Ze vergaten ook vaak zichzelf te benoemen als een rationaliteit binnen hun case.

- Een deelnemster nam de woorden uit een rapport en de functies van de betrokkenen serieus, terwijl de rapportenschrijvers en de betrokkenen om haar heen hadden verwacht dat zij die niet zo serieus zou nemen, en zij de “grote woorden” alleen maar hadden ingezet om een andere speler, nml de media, te bespelen.
- Helaas worden veel ambtenaren die juist zulke goede ‘contactleggers’ zijn al snel gepromoveerd naar meer leidinggevende functies in het management, waardoor net zij nu juist dat talent niet meer kunnen inzetten richting de burger.
- Instituten vragen zich niet snel af of zij wellicht overbodig zijn geworden.

Overeenkomstig het voorstel organiseerden wij vervolgens een vierde bijeenkomst met een klein aantal uit de voorafgaande bijeenkomsten door ons geselecteerde deelnemers en een aantal ambtelijke toppers die wij bereid vonden deel te nemen. Het verslag van deze bijeenkomst luidde als volgt:

### **Verslag 4<sup>e</sup> sessie Talenten en Toppers over Botsende Rationaliteiten 20 december 2011, hoofdkantoor Berenschot te Utrecht**

Aanwezigen:

Er waren 8 talenten en 6 top-ambtenaren vanuit uiteenlopende organisaties aanwezig bij deze sessie.

In dit verslag zijn drie besprekingen opgenomen:

1. Casus, aangedragen door talenten en toppers, en wat komen we daarin tegen?
2. Welke onderwerpen zijn aan de orde geweest in de twee subgroepen, naar aanleiding van de stellingen, en welke richtingwijzers geven die ons?
3. Welke richtingwijzers voor succesvol handelen zijn te herleiden uit de omschrijving van de toppers van hun ‘voorbeeldfiguren’ in het openbaar bestuur?

#### **1. Casus, aangedragen door talenten en toppers en wat komen we daarin tegen?**

<b>Korte omschrijving:</b>	<b>Richtingwijzers:</b>
De kwestie tussen VWS en het medische veld over het bepalen van het aantal specialisten per vakgebied. Dit mocht het werkveld zelf bepalen, tot bleek dat zij dit niet conform de vraag in de maatschappij deden. VWS wilde daarop een deel van die bevoegdheid terugnemen. Als tussenorganisatie werd het Opleidingsfonds Medisch Specialisten opgericht. Onze deelnemster brengt dit fonds en de besprekingen en taken daarbinnen naar voren als plek waar rationaliteiten tussen VWS en werkveld veel gebotst hebben.	Een vraag die je heel vaak terugziet is: “Wie gaat er nu eigenlijk over?” Wat ook opvalt is dat, door een ‘buffer’organisatie in het leven te roepen deze zelf ook weer een ‘speler’ in het spel wordt, met een eigen rationaliteit. De oorspronkelijke twee partijen ontwikkelen al snel weer verwachtingen en interpretaties van de functie van de bufferorganisatie.
Een deelnemer brengt de situatie in waar twee afdelingen van Rijkswaterstaat werkprocessen hebben die op punten tegengesteld waren. Beide afdelingen bleken weinig inzicht te hebben in elkaars belangen. Door een methode te hanteren waarmee meer inzicht over en weer ontstond, werden samen nieuwe oplossingen gecreëerd. Met name hielp het om de beide	Het inbrengen van een derde partij/persoon/belang als oplossing binnen een botsing zijn we vaker tegengekomen in casus van de vorige drie sessies. Zo ook het persoonlijk elkaar laten leren kennen van de medewerkers van verschillende afdelingen. Vaak blijken veel vooroordelen te zijn ontstaan omdat men zich niet verdiept in de belangen van de ander.

belangen te laten overstijgen door het belang van de eindgebruiker: de weggebruiker.

In Maastricht was een deelnemer betrokken bij een proces waarbinnen de 'sociale' medewerkers en de 'fysieke' medewerkers van Maatschappelijk Vastgoed nader tot elkaar kwamen. Het middel dat zij daar in brachten was om beide zijden kennis te laten nemen van het perspectief van 'de ander' door hen uit hun comfortzone te halen en te vragen 'het middel' van de ander te gebruiken. De stedenbouwers moesten praten over het gebruik van ruimte; en de sociaal beleidsmedewerkers moesten hun inzichten tekenen. Daarnaast leerden ze elkaar kennen (ze kenden elkaar nauwelijks) en praatten ze samen over 'kenmerken' van delen van de stad (overbruggende taal).

De casus van de volgende deelnemer is er een die speelde bij een provincie met een groot integraal project. Het college van Gedeputeerde Staten had gestemd tegen het voorstel om nieuwe huizen te bouwen in een natuur-gevoelige omgeving. Op de milieubeweging na, waren alle andere partijen uit die omgeving echter voor het voorstel. De provincie raakte in een isolement vanwege haar opstelling. Echter, bij nadere navraag bleek in allerlei werkgroepen wel degelijk provinciale deelbelangen (voor bijvoorbeeld ecologie of infrastructuur) behartigd te worden. Aan die activiteiten werd vanwege het politieke standpunt niet al te veel ruchtbaarheid gegeven. Een latente botsing tussen de ambtelijke en politieke rationaliteit. Om deze latente botsing op te lossen zijn twee interventies gepleegd: 1) de motivatie van de ambtenaren werd nader onderzocht: men bleek het niet meepraten onverstandig te vinden en bovendien door toch mee te doen ook nog mogelijkheid te behouden om belangen uit te ruilen. En 2) onnodige angst onder het standpunt van de politiek werd expliciet gemaakt en daarentegen de kans voor het uitruilen gepresenteerd. Dit leidde tot een basis waarop in de toekomst de ambtelijke en de politieke rationaliteit elkaar makkelijker kunnen naderen.

De minister president vroeg zich af waarom we eigenlijk wetten evalueren. Het kost veel tijd en veel geld. In een kring van mensen is deze deelnemer deze vraag gaan bespreken, en binnen het gesprek kwamen al vier verschillende redenen naar voren waarom die evaluaties belangrijk zouden zijn. Vier verschillende redenen die stonden voor vier verschillende perspectieven op de zaak ofwel vier rationaliteiten van waaruit naar het evalueren van wetten werd gekeken. Evaluatie als bestuurlijk fatsoen, om te leren, om te verantwoorden en

Wat betreft vastgoed: de sociale wereld zal altijd flexibiliteit vereisen van de fysieke bouw, gewoonweg omdat de sociale wereld veranderlijk is. Stedenbouwers zouden sowieso moeten leren praten met de eindgebruikers.

1. Middelen en comfortzone afnemen om begrip over en weer te creëren.
2. Ook hier weer: leer elkaar kennen.
3. Ontwikkel samen een nieuwe taal.

Expliciet maken van latente of onzichtbare botsingen. Doorvragen naar de argumenten/beelden van een partij bij bepaalde kwesties.

Belangrijk: het bestaan van vier rationaliteiten betekent niet dat er tussen deze vier perspectieven ook een belangenstrijd hoeft te ontstaan. De vier rationaliteiten hoeven niet tot botsing te komen, ze bestaan gewoon naast elkaar en hebben elk een eigen legitieme reden om dat perspectief te bewoorden.

als troost.

Een gemeentesecretaris zit dagelijks in een poel van rationaliteiten. Een opvallende situatie is de burgemeester waarvoor hij werk op dit moment. Bij diens functie hoort een bepaald verwachtingspatroon en bevoegdheden. Deze burgemeester echter besluit vaak om die verwachtingen los te laten en bevoegdheden gewoon aan te pakken, zodra hij voelt dat hij van waarde kan zijn in een situatie in de stad. Hij wacht niet af, maar gaat erop af. Het is in die zin ook prettig om je niet bewust te zijn van botsingen, dan kun je overal doorheen gaan.

Als adviseur kun je prettig en vanaf een afstand de rationaliteiten van mensen in de zaal zoeken en benoemen. Als gemeentesecretaris echter gaat de dagelijkse stroom aan urgente activiteiten veel te snel. Botsing van rationaliteiten kan ontstaan wanneer iemand de afspraak over zijn bevoegdheden laat overstijgen door verantwoordelijkheidsgevoel of gevoel van urgentie of inzicht in eigen waarde en rol. Kunnen we problemen zo herformuleren dat alle botsende partijen er iets aan hebben? Daar gaat het vaak om.

In de werkomgeving van de procureur generaal bij het OM springt het eerst het verschil tussen uitvoering op straat en het juridisch jargon in de top van het OM in het oog. Voor mensen die in de uitvoering dagelijks met lokale criminaliteitsproblemen werken, is lang niet altijd helder wat het OM nu eigenlijk precies bijdraagt. Zakkenrolstercase: politiemensen zetten uit trots (en frustratie) de "1000<sup>e</sup> zakkenroller" openbaar te schande. Officier van justitie moet ingrijpen om hen erop te wijzen dat dit niet kan vanuit het perspectief van de dader en de publieke opinie, en dus het ministerie. Uiteindelijk zijn de belangen bij elkaar gelegd en is de zaak geseponeerd.

Een van de beste oplossingen bij botsingen is en blijft het inbrengen van een nieuwe/derde dimensie: een nieuw perspectief of het belang van buiten. Er zal een groeiend verschil te verwachten zijn tussen bestuurders die steeds emotioneler en primairder zullen reageren; en de overheidsprofessionals die getraind zijn in de rationele aanpak. Een botsing van rationaliteiten die in de nabije toekomst meer te verwachten zal zijn, is de botsing tussen mensen die gericht zijn op een netwerk-samenwerking en mensen die gericht zijn op een keten-samenwerking. De samenleving waar we naar op weg zijn, zal vaker aan organisaties vragen om de verschillende perspectieven te duiden; en niet zomaar een rapport af te leveren. Er zal vaker van het protocol afgeweken worden en meer verlangd worden van de denkracht van de professional, die flexibel om zal moeten kunnen gaan met perspectieven: in dit geval de perspectieven van dader, slachtoffer, maatschappij etc.

Daarnaast hebben we het wel steeds over rationaliteiten, maar bestuurders gaan steeds mee op de emotie zitten. Het gaat om professionaliteit in de ontmoeting met emotie.

Politici wilden een snelle en effectieve methode waarmee bepaald kon worden wie er ontslagen moesten worden. Toen die methode er was en in werking trad, krabbelden de wethouders terug toen bleek dat volgens deze methode ook hun geliefde medewerkers zouden worden ontslagen. Hoe kon dit? Een strijd over de vraag hoe de methode moest werken barstte los. Directie vs managers: is het een cijfermatige (minder doen) of een taakstelling (minder taken) afweging? Managers onderling: verschillende aanpak hoe de fusies te overleven: behoudend of kansen pakkend.

Botsing binnen 1 persoon: wethouder wil politieke doelstelling halen; maar wil ook persoonlijke voorkeuren bewaken.

Een begrip zoals 'krimptaakstelling' kon dus op verschillende wijzen geïnterpreteerd worden. Mooi voorbeeld van verschillende rationaliteiten in de reactie van de managers: behouden wat er was vs nieuwe kansen pakken.

Als waarden, visies en ambities ontbreken, dan neemt de kans op botsen toe.

Ketensamenwerking is de ultieme ratio: je spreekt af om niet te botsen.

Een grote gemeente verandert van een product- naar een procesgestuurde organisatie. Het levert in de organisatie een enorme botsing van rationaliteiten op met beweging op alle dimensies. Botsingen ontstaan bij de vraag wat die nieuwe organisatie en het werken daarbinnen kunnen zijn; alsook ivm het behouden van de eigen positie.

Ook hier levert een nieuw begrip/concept/uitgangspunt een berg aan verschillende perspectieven op de betekenis ervan op; ieder perspectief gevormd door een scala aan rationaliteiten. Situaties waarin te verwachten is dat mensen hun eigen positie zullen willen beschermen zijn een duidelijke voedingsbodem waarop botsingen tussen rationaliteiten te verwachten zijn...

In Rotterdam hebben we Buurt Bestuurt ingevoerd: groepjes van politiemensen, stadswachten, gemeentefunctionarissen en wijkbewoners bepalen met elkaar een deel van de politie-uren in de wijken. Ten eerste bleken veel mensen die eigenlijk dus met dezelfde soort werkzaamheden bezig zijn, elkaar niet te kennen.  
In de groepjes zag je eerst al snel botsingen, maar die smolten later weg.

Erg nuttig: doordat er burgers in de groepjes plaats hadden, werden de professionals er vanzelf en voortdurend aan herinnerd dat hun werk daar ging over het regelen van wat er nodig is in die wijken; en niet over andere zaken. Dat loste vele botsingen op!

Bij een project van de VNG springt in het oog: "waarom botsen de ego's van de mensen zo?" Veel botsingen ziet hij ontstaan waar iemand een goed idee heeft en andere mensen perse hun eigen idee willen uitvoeren en zo ook niet meer in staat lijken om een ander (die toevallig een beter idee heeft) te helpen dat idee te realiseren.

Er is iets aan de hand met mensen en hun wens om hun eigen ideeën te willen doorzetten en als gevolg daarvan soms anderen niet meer in hun ideeën willen helpen. Is het behoefte aan invloed, creativiteit, gebrek aan overzicht of kwaliteit van ideeën. Of zoals aangevuld wordt: "Soms wil ik zelf iets eerst kunnen incorporeren (en dus van mezelf maken), voordat ik het kan accepteren".

## 2. Welke onderwerpen zijn aan de orde geweest in de twee subgroepen, naar aanleiding van de stellingen en welke richtingwijzers geven die ons?

Stelling:	Reactie groep 1	Reactie groep 2
<b>1) Macht is een eigen zelfstandige rationaliteit, dan wel macht is een monster dat alle rationaliteiten verscheurt</b>	Macht is een eigen zelfstandige kwaliteit, want kan ook positief uitpakken. En macht hoeft eigenlijk niet een van de belangrijkste kwaliteiten te zijn die een botsing van rationaliteiten veroorzaakt. Macht verscheurt niet alleen maar ontwikkelt en heelt ook. Kan een zeer bruikbaar instrument zijn. Juist een onmachtige overheid kan problemen opleveren.	Onmacht zou wel eens een veel gevaarlijker (quasi?) rationaliteit kunnen opleveren. We zien een groei aan onmacht in de huidige overheidswereld. Overigens kun je beter spreken van 'kracht' dan van 'macht'.
<b>2) Voor minder hoge ambtenaren levert de botsing van rationaliteiten andere problemen op dan voor topers</b>	Het gaat gewoon om verschillende soorten rationaliteiten en botsingen. Punt is wel dat hoe minder vrijheid professionals hebben, des te harder er gebotst gaat worden. Onder in de hiërarchie hebben mensen doorgaans minder handelings- en beslissingruimte. Dus zal er	Evenveel en gewoon verschillende soorten rationaliteiten en botsingen.

	harder gebotst worden.	
<b>3) Naarmate ambtenaren meer met buitenwerelden in aanraking komen, ervaren ze extra botsingen</b>	Ook hier gaat het weer om verschil tussen botsingen. De helft van de groep meent dat botsingen tussen binnen en buiten vruchtbaarder zijn, omdat ze je meer leren over het product of dienst van je organisatie in verhouding tot die buitenwereld. De botsingen binnen lijken dan meer 'doellozer'. De andere helft van de groep is het daar niet mee eens: die interne botsingen bouwen net zo hard mee aan een goed functioneren (of stroef werken) van een organisatie. Daarnaast is het zo dat mensen die botsingen willen voorkomen binnenwerelden uitbreiden. Niet de organisatorische of institutionele grens doet dan ter zake, maar buiten of binnen wordt juist bepaald door botsingen.	De botsing met de buitenwereld komt vroeg of laat toch wel, die schuift gewoon mee met de bewegingen binnen de organisatie. Waar dan ook binnen de organisatie krijgen medewerkers met de botsing met buiten te maken.
<b>4) De wereld van uitvoering is complexer dan de wereld van beleidsontwikkeling, maar de pikorde is andersom; daaruit alleen al komen veel botsingen voort</b>	Niet meer aan toegekomen	Wat deze groep met name opviel was dat de uitvoeringskant de laatste tijd juist weer sexy wordt t.o.v. de beleidskant. Noot Kamilla: als uitvoerders meer meegaan met de burgers, dan verschuift de botsing tussen burger en uitvoerder nu naar een botsing tussen uitvoerder en beleidsmakers.
<b>5) Voor een bevredigende omgang met botsingen is vaak een heterogene derde nodig: een theorie, een makelaar, een ontmoeting.</b>	Niet meer aan toegekomen	Het belangrijkste is: definieer de botsing eerst goed! Een inhoudelijk probleem vraagt vervolgens om een sociale interventie en een sociaal probleem om een inhoudelijke interventie.

### 3. Welke richtingaanwijzers voor succesvol handelen zijn te herleiden uit de omschrijving van de toppers van hun 'voorbeeldfiguren' in het openbaar bestuur?

Inspirerende voorbeelden van goede overheidsfunctionarissen:	Richtingwijzers:
Ik heb bewondering voor twee uiteenlopende types professionals: <ul style="list-style-type: none"> <li>1) de inhoudelijk consistente mens die weet wat zij wil</li> <li>2) de extreem zoekende mens, die aanvoelt, de timing heeft, verbindingen legt</li> </ul>	Twee uitersten aan twee kanten van de lijn, maar allebei van belang. Uiteraard zijn er botsingen tussen deze twee uitersten te verwachten. Zelfkennis van de eigen stijl ten opzichte van de hele lijn lijkt onmisbaar om het verschil als positief te kunnen benaderen.
Daar sluit ik mij bij aan. Mijn aanvulling zou zijn: de	Competentie om meervoudig te leren luisteren en



<p>professional die goed kan luisteren en kijken en die dit 'meervoudig' kan: wat zij zelf hoort/ziet; dat wat zij weet dat anderen horen/zien; dat wat anderen interpreteren; en het behouden van de helikopterview. Verder belangrijk: het vermogen om te dienen.</p>	<p>kijken</p>
<p>Het allermooist vind ik iemand die uit liefde voor de publieke zaak en met passie aan het werk is. Dit gaat vaak samen met 'zelftevredenheid'. Verder is het belangrijk om gecommitteerd te zijn aan een probleem.</p>	<p>Zelftevredenheid klinkt hoe dan ook als een handige basis om vruchtbaar met botsingen om te kunnen gaan.</p> <p>Commitment aan het probleem kan botsingen aan het licht brengen, maar die botsing kan vruchtbaar zijn als het probleem centraal blijft staan, of eigenlijk als de zoektocht naar de oplossing centraal blijft staan. Die gedeelde ambitie kan andere botsingen ook doen 'afbuigen'.</p>
<p>Ik kan mensen bewonderen die een heel verrassende stijl van besturen of werken hebben. Een stijl die ik niet meteen begrijp, maar die heel goed blijkt uit te pakken. Een rustige stijl vind ik ook mooi. Mensen die het perspectief van verschillende betrokkenen kunnen beschrijven.</p>	<p>Hierin lees ik een pleidooi voor het vertrouwen in elkanders aanpak en stijl, tot het tegendeel bewezen is.</p> <p>En de openheid van mind om een andere aanpak te herkennen als een andere keuze dan die je zelf zou hebben gemaakt, maar niet minder goed.</p> <p>Wederom de competentie om verschillende perspectieven te kunnen zien en ook duiden/teruggeven.</p>
<p>Ik heb bewondering voor mensen die de volgende twee zaken ogenschijnlijk heel soepel kunnen combineren:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) zien wat de kernkwaliteiten van mensen zijn (op de mensen sturen)</li> <li>2) de boodschap kunnen brengen, strategisch kunnen werken (op resultaat / proces sturen)</li> </ol>	<p>Nadruk op de soms conflicterende belangen van beide uitgangspunten kan een competentie opleveren, waarmee iemand de 'momenten' van deze twee verschillende uitgangspunten kan herkennen en als zodanig benaderen. Overzicht van het geheel is dan nodig.</p>
<p>Aan de ene kant bewonder ik van die stevige topdown bestuurders die zaken voor elkaar krijgen. Aan de andere kant bewonder ik de 'verbindingmakers'. Ik zie dergelijke bestuurders / leidinggevende ambtenaren vooral in de jongere generaties: netwerkers, naar buiten kijkers.</p> <p>Wat voor ieder mens in die positie belangrijk is, is: wees authentiek en wees vanzelfsprekend de baas. Mensen op deze posten moeten wel een beetje ijdel zijn en ego hebben, maar hun passie voor het werk moet zeker groter zijn!</p>	<p>Denk bij botsingen wat betreft stijlen van leidinggeven dus zeker ook naar de verschillen tussen generaties.</p> <p>Zelf twijfelen aan je leidinggevende positie of die 'vragen' bij de mensen met wie je werkt, zal twijfel en wellicht onduidelijke verhoudingen opleveren. Wees gewoon die leidinggevende of bestuurder: dat houdt inzicht en overzicht in de levende rationaliteiten ook zo helder. Het ontslaat je van nog meer botsingen die uit die vertwijfeling tussen jou en je medewerkers kunnen ontstaan.</p> <p>Ijdelheid kun je milder maken door je te focussen op de reden waarom je dit werk doet: het dienen van de publieke zaak.</p>

## DEEL III

De vijfde in de opdracht vermelde bijeenkomst is die van 16 maart 2012. N.a.v. deze bijeenkomst is de volgende slotbeschouwing opgesteld:

### **Slotbeschouwing**

Coda: formuleer aanbevelingen voor competenties en voor de wijze waarop zij tot stand kunnen komen.

De ambtenaar vertoeft in een landschap waarin rationaliteiten in veelvoud aanwezig zijn. Handelen moet legitimiteit vererven of verwerven in de relevante rationaliteiten. Tot de relevante behoort in ieder geval voor hem de politieke rationaliteit. De ambtenaar neemt veel botsingen tussen rationaliteiten waar, en is ook niet zelden betrokken bij zulke botsingen. Ook ervaart hij soms een innerlijke botsing: zwei Seelen in einer Brust. Teneinde een resultaat te boeken, dat tot eer strekt, dient hij adequaat met botsingen om te gaan. Daartoe behoort hij een effectief repertoire te ontwikkelen.

Wij gaan nader in op de botsing tussen politieke en ambtelijke rationaliteit omdat deze zo centraal bleek te staan in de tijdens de bijeenkomsten aangedragen casuïstiek. Politiek is gerelateerd aan macht, aan de wereld van de wil. Politici zijn legitiem in het omzetten van hun wil in het handelen van een overheid. Ambtenaren zijn geroepen om de normatieve wil van de politiek te verdisconteren in handelingsperspectieven, waartoe zij hun vakmanschap aanwenden. In de Weberiaanse opvatting zijn ambtenaren zelf inhoudelijk "Zwecklos". Ze zijn bereid de usb stick met hun eigen politieke voorkeuren uit hun hoofd te verwijderen en die van de politici er in te steken. Uiteraard zijn meningsverschillen mogelijk over de precieze grens tussen politieke normatiek en ambtelijk vakmanschap. Deze grensconflicten zijn normaal. Ze zijn te beslechten op basis van gebruik van macht door de politicus maar de verstandige politicus zal terughoudend zijn met het machtswapen omdat dit snel bot wordt. Verlies van loyaliteit is wellicht de prijs die de politicus moet betalen die elk grensconflict op macht beslecht.

Indien de basis van de relatie tussen politicus en ambtenaar gezond is, zal een aanvaardbare uitkomst zijn dat tussen hen een gesprek plaats vindt omtrent de grensbepaling doordat zij in gedachten of in gesprek stuivertje wisselen en zodoende in staat zijn om op basis van empathie voldoende achting op te brengen voor de positie van de ander en gedrag op die grondslag te herpositioneren.

Voor genoemd repertoire bestaat uit competenties, waaronder empathie, en berust op kennis en inzicht, maar ook uit eigenschappen als geduld. Een competentie is in algemene zin het vermogen tot passend handelen. Passend is te begrijpen in termen van een enkelvoudige rationaliteit maar ook in termen van adequate omgang met een veelvoud.

Een rationaliteit bestaat uit een kader van substantiële en relationele waarden waarbinnen zich cognitieve en emotionele componenten hebben genesteld.

De politieke rationaliteit is hegemonisch van aard waar het de prioriteit van de eigen rationaliteit betreft: we noemen dit constitutionele hegemonie. Binnen politieke rationaliteit bestaat echter vaak wel ruimte voor het toelaten van cognitieve inzichten uit andere rationaliteiten. Bovendien zal de democratische politicus zich ervan bewust zijn dat voor ieder voorstel meerderheden nodig zijn waartoe vaak matiging van hegemoniestrevingen noodzakelijk is. Ook zal hij inzien dat de langdurige onderdrukking van gepassioneerde minderheden bedreigend is voor het democratische arrangement als zodanig.

Onder de gewenste competenties voor het omgaan met botsende rationaliteiten bevinden zich de volgende:

- Het vermogen om een botsing van rationaliteiten als zodanig te herkennen, te analyseren en te beoordelen, of zij onder bepaalde voorwaarden nuttig is voor het bereiken van overeengekomen resultaten, dan wel of zij tot dergelijke proporties is om te vormen, dan wel de botsing uit de weg te (doen) ruimen. Het vermogen om de eigen betrokkenheid bij een botsing van rationaliteiten te herkennen, te analyseren en te beoordelen, welke eigen inzet gewenst is om aan de botsing een optimale wending te geven, en die inzet vervolgens ook te realiseren;
- Het vermogen om zich niet door angst te laten regeren.

Het voorafgaande is allemaal gemakkelijker gezegd dan gedaan. Zo is bekend, dat eigen betrokkenheid kan leiden tot stress en dat stressbestendigheid bij iedereen slechts relatief is ontwikkeld. Veel ambtenaren ervaren botsingen als dreiging zodat het vermogen tot omgang met angst al even relevant is. Wij gaan hier niet dieper in op de noodzaak om stressbestendigheid en omgang met angst te trainen, maar beschouwen ze wel als noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarden om de hierboven aangeduide competenties voluit te ontwikkelen.

Bouwstenen voor competenties

*1) Het vermogen om een botsing van rationaliteiten als zodanig te **herkennen**, te **analyseren** en te **beoordelen**, of zij onder bepaalde voorwaarden nuttig is voor het bereiken van overeengekomen resultaten, dan wel of zij tot dergelijke proporties is **om te vormen**, dan wel de botsing **uit de weg te (doen) ruimen**.*

Herkennen

Waarnemen van situaties en benoemen in termen van botsing tussen rationaliteiten (observatietechnieken)

Professionals kunnen leren waarnemen aan de hand van het internaliseren van een aantal observatietechnieken. Observatietechnieken die de professional in staat stellen om een conflict niet als een incident te zien, maar als een structurele dan wel fundamentele botsing tussen verschillende substantiële en relationele waarden en emotionele en cognitieve elementen.

Analyseren

Beschikken over kennis omtrent bestaande rationaliteiten en botsingen daartussen (kennisleer, waardenleer, logica).

Analyse van botsende rationaliteiten zal op zijn minst moeten verhelderen:

- Welke substantiële waarden in het geding zijn
- Welke relationele waarden in het geding zijn
- Welke cognitieve elementen in het geding zijn
- Welke emotionele elementen in het geding zijn.

Beoordelen (Kennis van prognostiek botsingen)

Na analyse van de botsende rationaliteiten is het zaak de botsing te beoordelen. Immers, botsingen kunnen in meer en mindere mate productief dan wel contraproductief zijn. Het beoordelen komt neer op het relateren van de vermoedelijke uitkomst van de botsing aan gehanteerde succescondities.

Omvormen (Kennis van engineering conflicten en botsingen)

Het zal zelden voorkomen dat de botsing zondermeer als productief wordt gekwalificeerd. Dan is het dus meestal zaak de botsing bij te sturen dan wel om te vormen.

Daarbij zal op zijn minst de vraag beantwoord moeten worden:

- Welke overkoepelende (meta/publieke) waarden de botsende substantiële waarden in zich verenigen
- Welke procesinterventies de botsende relationele waarden kunnen afzwakken
- Welke kennis voor handen is om de botsende cognitieve elementen te verenigen
- Welke sociale interventies nodig zijn om botsende emoties te kanaliseren

Botsing uit de weg te (doen) ruimen (conflictmanagement en configuratietheorie);

Als de botsing als contraproductief wordt gekwalificeerd dient die uit de weg geruimd te worden.

Daarvoor zal een alternatief geïntroduceerd- moeten worden, dat:

- De botsende substantiële waarden overbodig, niet ter zake doende of irrelevant maakt
- Procesinterventies incorporeert die botsende relationele waarden teniet doen
- Botsende cognitieve elementen als contraproductief labelt
- Botsende emotionele elementen voorkomt

2) Het vermogen om de **eigen betrokkenheid** bij een botsing van rationaliteiten te **herkennen**, te **analyseren** en te **beoordelen**, welke **eigen inzet** gewenst is om aan de botsing een optimale wending te geven, en die inzet vervolgens ook te **realiseren**;

Herkennen Eigen betrokkenheid (zelfreflectie)

Wie met botsende rationaliteiten te maken krijgt, is vrijwel altijd zelf onderdeel van die botsing. Relativering van de eigen positie is een noodzakelijke voorwaarde om de eigen betrokkenheid bij de botsing te herkennen.

Analyseren (kennisleer, waardenleer, logica, zelfkennis)

Na dat de eigen betrokkenheid bij de botsing herkend en erkend is, moet de eigen rol bestudeerd worden. De analyse van de eigen betrokkenheid zal op zijn minst moeten verhelderen:

- Welke substantiële waarden de professional in kwestie aanhangt
- Welke relationele waarden de professional in kwestie aanhangt
- Welke cognitieve elementen bij de professional in kwestie een rol spelen
- Welke emoties bij de professional in kwestie een rol spelen

Beoordelen (kennis van eigen professionaliteit)

Het beoordelen van de eigen betrokkenheid bij de botsing betekent een kwalificatie van het eigen handelen in termen van de gehanteerde succesvoorwaarden.

Daarvoor zullen in ieder geval de volgende vragen beantwoord moeten worden.

- In welke mate belemmeren de door de professional gehanteerde substantiële waarden succes?
- In welke mate belemmeren de door de professional gehanteerde relationele waarden succes?
- In welke mate belemmeren de door de professional gehanteerde cognitieve elementen succes?
- In welke mate belemmeren de emoties van de professional succes?

Eigen inzet (kennis over handelingsrepertoire en handelingsvermogen)

Na de beoordeling moet dienovereenkomstig gehandeld worden. Voor het formuleren van een handelingsalternatief zijn de volgende vragen van belang:

- Welke alternatieve persoonlijke substantiële waarden zijn voor handen als basis voor handelen? / of: in welke mate kan de professional concessies doen aan de gehanteerde substantiële waarden?
- Welke alternatieve persoonlijke relationele waarden zijn voor handen als basis voor handelen? / of: in welke mate kan de professional concessies doen aan de gehanteerde relationele waarden?
- Over welke alternatieve kennis beschikt de professional / welke alternatieve kennis kan de professional beschikbaar maken?
- Kan de professional emoties bespreekbaar maken?

Realiseren (ervaringskennis)

Nadat de professional de eigen alternatieve inzet bepaald heeft, moet die inzet gerealiseerd worden. Belangrijke vraag daarbij is of de nieuwe inzet de huidige botsing niet onverwacht versterkt danwel nieuwe onproductieve botsingen veroorzaakt. Vragen die van belang zijn:

- hoe verhoudt de inzet zich tot de substantiële waarden van de ander?
- hoe verhoudt de inzet zich tot de relationele waarden van de ander?
- hoe verhoudt de inzet zich tot de cognitieve elementen van de ander?
- hoe verhoudt de inzet zich tot de emoties van de ander?

3) Het vermogen om zich niet door angst te laten regeren (voorzichtigheidsreductie)

Angst en onzekerheid gaan vaak hand in hand. Net als onzekerheid en onwetendheid. Door te doorgronden welke diepere lagen in termen van botsende rationaliteiten er onder conflicten schuil gaan, kan die onzekerheid in termen van onwetendheid worden gereduceerd. Dat is vooral te leren door te oefenen met praktijksituaties van anderen in de vorm van cases.

Het is niet eenvoudig voor te schrijven hoe voornoemde kennis en inzicht te doceren. Waarschijnlijk zijn frequente simulaties naast cognitieve vorming gewenst. Ook intervisie en coaching betreffende real life belevenissen kunnen hier wellicht helpen. Nog ingewikkelder is het te bedenken hoe de vaardigheden aan te leren die tot de beschreven competenties behoren.

Uiteraard is het voorafgaande betoog op zich zelf normatief van aard. Daarin is beschreven hoe een ambtenaar met botsingen van rationaliteiten behoort om te gaan. In de praktijk zal het vaak anders gaan: de ambtenaar zal zich indekken, de botsing ontwijken, zich voordoen als de vazal van de ander en met vleierij het bestaan proberen te rekken. Machiavelli en anderen hebben op die mogelijkheid gewezen.

Beter dan een onderwijsinstelling vermag kunnen publieke organisaties zelf werken aan de totstandkoming van de competenties die hier aan de orde zijn. Daarvoor is een kostbare eigenschap vereist, die in de literatuur is geformuleerd voor High Performance Organisations of/en High Resilience Organisations:

Namelijk de eigenschap dat de organisatie een veilige sfeer kent waarin een op leren gerichte dialoog tussen alle betrokkenen kan plaats vinden over bijna-ongelukken, fouten en onbevredigende praktijken. Tijdens een dergelijke dialoog kan gezamenlijke analyse plaats vinden en een keuze tot stand komen voor wenselijke aanpassingen waarop te oefenen is. Zulke leerprocessen zijn intensiever en kennen een hoger tempo dan die in simulaties of andere kunstmatige leersituaties. Wij kennen echter in de Nederlandse publieke sector weinig organisaties die de zo juist aangeduide sfeer belichamen.