



Een andere kijk op orde en chaos

Deel 1: Splitsend denken



Mathieu Wagemans

Orde en chaos

Deel 1: Splitsend denken

Civis Mundi Digitaal #97 april 2020

door Mathieu Wagemans

(thieuwagemans@gmail.com www.ontganiseren.nl)

Wanneer we de keuze hebben problemen georganiseerd aan te pakken of in het wilde weg, dan lijkt de keuze helder. We zijn sterk geneigd tot een ordelijke aanpak. We analyseren en stellen een plan op. We maken afspraken over wie wat gaat doen en in welke volgorde. Dat vinden we logisch en verstandig. Maar er is ook een andere kijk denkbaar. Die neemt als vertrekpunt de verhouding tussen ordening en chaos. Die verhouding willen we in enkele artikelen verkennen met als uiteindelijk doel tot nieuwe vormen politiek, beleid en wetenschap te komen. In dit eerste artikel staat centraal hoe ordening de bron kan zijn van chaos. In volgende artikelen zullen we nagaan of concepten uit de kwantumtheorie tot nieuwe inzichten kunnen leiden. Vervolgens willen we de consequenties daarvan nagaan. Wat betekenen de inzichten van de kwantumtheorie voor de praktijk van organisatie en ordening? En hoe kunnen wij de noodzakelijke omslagen en veranderingen realiseren? De veranderingsprocessen staan dan centraal. We sluiten af met een artikel dat de wetenschap als onderwerp heeft.

Inleiding

Door tal van politici en wetenschappers is de afgelopen decennia aangegeven dat we ons in een crisis bevinden of er hard naar op weg zijn. Denk aan duurzaamheid, het opraken van onvervangbare voorraden, de toenemende vervreemding en een politiek systeem waarin het vertrouwen van burger is gaan ontbreken. Anderen zijn hoopvol en vinden dat een crisis soms nodig is om ons te dwingen met andere ogen te kijken. Dat laatste geluid klinkt ook door met betrekking tot de coronacrisis. Wanneer vanzelfsprekendheden niet langer vanzelf spreken kan er ruimte ontstaan buiten bestaande kaders te denken. Daardoor komen mogelijkheden in zicht die in gewone tijden onvoorstelbaar zijn. In dit artikel willen we die overgang van een crisis in een wat ander en breder perspectief plaatsen. De insteek die we kiezen is op basis van een kritische terugblik op de moderniteit de elementen te duiden van een nieuw betekenis kader en vervolgens de noodzakelijke omslagen te benoemen. We zullen daarbij in het bijzonder ingaan op het splitsend denken dat kenmerkend is voor de moderniteit, de spanning tussen orde en chaos en de drang tot harmonie en consistentie.

Als uitgangspunt, zowel bij de analyse als bij de oplossingen, nemen we het constructivisme. We stellen betekenisgeving centraal. We verstaan daaronder dat we de werkelijkheid slechts kunnen benaderen door er betekenis aan te geven. We vormen ons beelden van de werkelijkheid. Van dat onderscheid tussen beeld en werkelijkheid zijn we ons in de praktijk van alledag lang niet altijd goed bewust. Beelden kunnen voor ons zo vanzelfsprekend zijn dat ze in onze beleving samenvallen met "de" werkelijkheid.

Moderniteit

De periode vanaf het einde van de achttiende eeuw tot eind twintigste eeuw wordt wel geduid als de moderniteit. Die periode onderscheidde zich van de Middeleeuwen doordat afhankelijkheden werden doorbroken die voorheen als vanzelfsprekend werden geaccepteerd. Voortbouwend op de Verlichting werden kerkelijke en wereldlijke structuren onderwerp van discussie. Die machten vormden niet langer de vaststaande kaders waarbinnen het leven zich voltrok. De Renaissance kan worden gezien als een overgangperiode waarin al de eerste signalen zichtbaar waren van hoe de mens zich ontworstelde aan tot dan toe dominante structuren. De mens was geroepen om zijn lot in eigen hand te nemen. Een treffend voorbeeld was Pico della Mirandola die in zijn "Rede over de Menselijke Waardigheid" opriep zelf vorm te geven aan je leven. Dat bracht hem, tekenend voor die tijd, in hevig conflict met Rome waar kerkelijke leiders niet gediend waren van dat (pre)moderne denken. De moderniteit doorbrak afhankelijkheden die tot dan toe vanzelfsprekend waren. De mens bleek in staat de werkelijkheid naar zijn hand te zetten. De werkelijkheid was kenbaar en manipuleerbaar. De mens werd regisseur in plaats van pion in een geprogrammeerd spel waar hij geen vat op had.



De moderniteit heeft ons veel gebracht. Nieuwe technologie stelde in staat tot interventies. De werkelijkheid was niet langer gegeven maar was kneedbaar. De huidige welvaart was anders niet denkbaar geweest. Ambachtelijkheid werd vervangen door efficiënte productie op grote schaal. Traagheid moest wijken voor jachtigheid. Economische wetten werden bepalend. Rationaliteit werd dwingend. De wetenschap boekte grote vooruitgang op vrijwel elk gebied. We ontwikkelden kennis die tot een betere gezondheidszorg leidde. Er werden nieuwe producten ontworpen die het leven veraangenaamden. In de landbouw nam, zeker vanaf de vijftiger jaren van de vorige eeuw, de productiviteit enorm toe. We werden minder afhankelijk van het klimaat en niet langer van de welgezindheid van goden.

De moderniteit leverde niet alleen voordelen op. De eerste kritische geluiden waren er al in de negentiende eeuw. Marx hekeldde het onderliggend economisch systeem

waardoor weinigen de voordelen genoten maar waarin de grote massa's aanvankelijk weinig merkten van de vooruitgang. Sterker nog, zij werden instrument binnen een systeem dat tot kapitaalophoping leidde bij de bovenlaag. Weber richtte zich op de ontmenselijking en vervreemding. Rationaliteit werd alles overheersend. Ook kwam er toenemende kritiek op de arbeidsomstandigheden. John Stuart Mill toonde zich voorstander van groei maar stelde ook dat er een moment zou komen dat de wereld de groei niet meer zou aankunnen. Hij hoopte dat de mensheid tijdig dat moment zou onderkennen en zou overschakelen naar een stationaire economie. Die hoop bleek ijdel zoals we weten. En voor zover dat gevaar 100 jaar later werd onderkend, zoals door de Club van Rome, werd daar aanvankelijk weinig aan gedaan. Thans is het besef tamelijk algemeen dat we te ver zijn doorgeslagen met processen van modernisering. Vragen rond duurzaamheid staan hoog op de agenda. Het besef is gegroeid dat ingrijpende veranderingen nodig zijn om weer in evenwicht te raken met onze omgeving. Een economisch systeem dat dominant is ten opzichte van de natuur en dat dwingt tot voortdurende groei is niet langer houdbaar.

Ordenen

Ordenen veronderstelt criteria aan de hand waarvan we ordenen. Wat valt er te zeggen over het betekenis kader dat aan de basis ligt van onze ordeningen? Er zijn enkele begrippen die centraal staan binnen het betekenis kader van de moderniteit. Allereerst het streven naar rationaliteit. Rationalisering wordt wel gezien als het centrale begrip en als alles overheersende kracht. Rationalisatie veronderstelt ordening. Rationeel denken en handelen betekent dat we een onderscheid maken tussen het rationele en het irrationele. We kiezen ervoor rationeel te handelen. We kunnen zaken beter georganiseerd aanpakken dan te handelen in het wilde weg. Organisaties kunnen worden opgevat als constructies die zijn gebouwd op een rationeel fundament. We formuleren functies en procedures. We formuleren verantwoordelijkheden en op basis daarvan kennen we bevoegdheden toe. Problemen pakken we georganiseerd aan. We plannen welke activiteiten we in welke volgorde ondernemen. Datzelfde geldt in de wetenschap. We ordenen wetenschappelijke activiteiten langs de lijnen van disciplines. We stellen criteria op aan de hand waarvan we bepalen of kennis al of niet een wetenschappelijke status heeft. We detailleren onze kennis steeds meer. Onze universiteiten werden geordend op basis van disciplines.

We willen hier de aandacht richten op de contramal van ordenen. Op datgene dat niet in onze ordeningen past. Het is er wel maar we beschouwen het als betekenisloos. Een crisis kan dan worden opgevat als een ervaring waarin onze ordeningen aan het wankelen wordt gebracht. We dachten alles keurig te hebben geordend maar plotseling worden we geconfronteerd met gebeurtenissen die niet passen in onze ordeningen. Ze verwarren ons. We proberen er grip op te krijgen. Dat blijkt vervolgens niet goed te lukken met gebruikelijke interventies. De werkelijkheid toont zich resistent. Er kan een moment ontstaan waarop we ons ervan bewust worden van een werkelijkheid die niet in onze ordeningen past. We worden gedwongen om de vanzelfsprekendheden en uitgangspunten waar ons betekenis kader op is gebaseerd, kritisch tegen het licht te houden. Met mogelijk als uitkomst dat we gaan inzien dat wat niet in onze ordeningen past toch betekenis kan hebben en relevant kan zijn. Mogelijk hebben we een (te) hoge prijs betaald voor onze neiging tot ordening en zien we ons gedwongen te onderkennen en erkennen dat het buitengeslotene, de chaos dus, een boodschap bevat die ons verder kan helpen.

Ordenen en chaos

Het nodigt uit om onze ordeningen en vooral ook de processen van ordening nader te beschouwen. Ordenen betekent dat we een scheiding aanbrengen tussen wat zich laat ordenen en wat niet in onze ordeningen past. Als ordening uitgangspunt is, valt datgene wat niet in de ordeningen past buiten boord. Het is betekenisloos. Het is chaos. Zo beschouwd kan chaos worden opgevat als de contramale van het geordende. De niet te ordenen werkelijkheid bestaat wel maar binnen onze ordeningen is er geen plaats voor. Ordening heeft dus ook een andere kant. Chaos is het gevolg van ordening. Ordening als producent van chaos dus. Het ongeordende krijgt doorgaans niet zoveel aandacht. Per definitie niet. Het ongeordende betreft de werkelijkheid die buiten onze ordeningen valt. Als we rationaliteit centraal stellen hebben we geen belangstelling voor het irrationele. Als we logisch willen denken hebben we geen aandacht voor wat we als onlogisch beschouwen. Als we nieuwe kennis willen bereiken door te redeneren hebben we geen belangstelling voor het onberedeneerbare.

In wat volgt zullen we ingaan op drie kenmerken van ordenen, namelijk het splitsend karakter van ordenen, de zucht naar een allesomvattende consistentie en de onbetwistbaarheid van onze ordeningen. We zullen overheidsbeleid als referentiekader gebruiken omdat de overheidspraktijk e.e.a. helder illustreert.

1. Splitsend denken en handelen

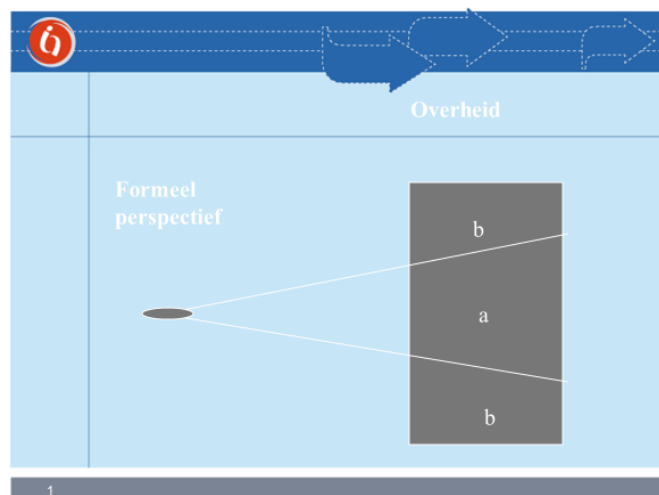
Kenmerk van ordenen is dat we splitsend denken. We maken een onderscheid tussen het geordende en wat buiten de ordening valt. Om dat onderscheid te begrijpen is het nuttig ons te verdiepen in de criteria aan de hand waarvan we ordenen. Wat valt er te zeggen over het betekenis kader met betrekking tot ordenen? Zoals aangegeven was het denkkader van de moderniteit gebaseerd op rationaliteit, op redeneren. Elementen daarin waren (en zijn) het lineaire, het binaire en het logische denken. Onderscheidend denken staat centraal. Analyseren houdt in dat we een splitsende benadering kiezen. We onderscheiden aspecten aan vraagstukken. We ontleden de werkelijkheid in delen. We onderkennen aspecten aan vraagstukken. We onderscheiden economische, sociale, juridische en technische aspecten. En vervolgens richten we onze instituties in langs de lijnen van het onderscheid dat we maken. Binnen organisaties onderscheiden we een Afdeling Economische Zaken, een Afdeling Juridische zaken enz. Dat vormt ook de basisstructuur voor de toedeling van verantwoordelijkheden aan Ministeries. We hebben ons op rationaliteit gebaseerde betekenis kader geïnstitutionaliseerd.

Dat splitsend denken werkt ook door op een hoger niveau. Dan doelen we op de spanning tussen wat onze systemen omvatten en wat ze buitensluiten. Organiseren werkt intern ordenend en extern uitsluitend. Logischerwijze is de energie binnen onze systemen intern gericht. Het buitengeslotene krijgt geen of veel minder aandacht, enkel omdat het buitengesloten is. Wanneer we te maken hebben met gebeurtenissen of situaties die niet kunnen worden ingepast binnen dit stelsel, dan zijn deze betekenisloos. Wat niet kan worden geordend, wordt beschouwd als chaos. Chaos toelaten zou het bouwwerk verstoren. We wensen het uitgangspunt van harmonisatie niet overboord te zetten. Wanneer het spant zal de niet-inpasbare werkelijkheid moeten wijken.

Dat splitsend denken is onderwerp geweest van kritiek. Een belangrijk kernpunt in die kritiek is het verschil tussen scheiden en onderscheiden. We kunnen aspecten onderscheiden in vraagstukken maar het gaat fout wanneer we die aspecten als basis gebruiken voor onze modellen. Onderscheiden wordt dan de basis voor

scheiden. Het splitsend denken maakt de werkelijkheid overzichtelijk maar ook die overzichtelijkheid is geconstrueerd. We houden die echter voor "echt". Het buitengeslotene is vanzelfsprekend buitengesloten en betekenisloos. Zo zijn we zelf de constructeurs van de vervreemding. Wat betekenisvol is voor burgers kan betekenisloos zijn voor de overheid. Het formele betekenis kader van de overheid treffen we heel expliciet aan in ons regelsysteem. We leggen in wetten, verordeningen en bestemmingsplannen heel precies vast wat "in de zon van deze regeling moet worden verstaan onder ..." waarna doorgaans een hele reeks heel gedetailleerde definities volgt. Maar tekens weer blijkt de praktijk veelkleuriger dan in de regelingen verondersteld. Voortdurend krijgen we te maken met praktijksituaties die het noodzakelijk maken ons af te vragen of iets wel of niet onder de definities valt zoals die in onze regelingen zijn opgenomen. Moeten we een verzameling stenen beschouwen als een bouwwerk? Is een weiland met populieren een bos, zij het dat er gras groeit tussen de bomen of een weiland, zij het dat er bomen in het gras staan? Een zo op het eerste gezicht weinig relevante vraag die echter in de tachtiger jaren op het Ministerie van Landbouw de gemoederen lange tijd bezig hield. Het antwoord bepaalde namelijk of de eigenaar c.q. pachter in aanmerking kwam voor Brusselse steunmaatregelen, dan wel of de Boswet van toepassing was. Wanneer moeten inkomsten van regelmatige verkoop van kanaries worden beschouwd als belastbare inkomsten? Moet een stint volgens de Wegenverkeerswet worden beschouwd als een motorvoertuig? Bovendien is er sprake van voortdurende manipulatie. Het komt erop neer dat de overheid een allesomvattend definitiekader heeft geconstrueerd maar dat wordt telkens weer door de werkelijkheid achterhaald. We proberen een zeer dynamische werkelijkheid in een statisch en moeilijk veranderbaar kader te dwingen. De tekening illustreert hoe bezien vanuit het formele perspectief van de overheid slechts een deel van de maatschappelijke werkelijkheid (gebied A) betekenisvol is voor de overheid. Het gebied B blijft buiten beeld. Het bestaat wel maar is voor de overheid betekenisloos.

Tekening 1



Problemen die door burgers of door de politiek worden aangedragen en die om ingrijpen door de overheid vragen, worden eerst zodanig geherformuleerd dat ze binnen de geldende beleidskaders passen. In wezen is dat de omgekeerde wereld. Terwijl beleid bedoeld is om de maatschappelijke werkelijkheid te veranderen dwingt

ons beleidssysteem ertoe dat we de maatschappelijke werkelijkheid aan het beleidskader aanpassen. Maatschappelijke vraagstukken moeten hanteerbaar worden gemaakt zodat ze kunnen worden aangepakt met behulp van de instrumenten die de overheid ter beschikking staan. Anders gezegd, de omkering houdt in zijn uiterste consequentie in dat het doel van beleid niet is om een probleem op te lossen maar om het probleem aan te passen aan de beschikbare instrumenten en aan de regels die gelden voor de toepassing van die instrumenten. De instrumenten bepalen wat oplosbaar is. Oplossingen worden ondergeschikt gemaakt aan de instrumenten.

Die herformulering van maatschappelijke vraagstukken aan het beleidskader is overigens nog niet zo eenvoudig. Het beleidskader van de overheid is uiterst complex en wel om meerdere redenen. Allereerst is gaandeweg een uiterst omvangrijk stelsel van regels tot stand gekomen waarin de overheid haar kijk op de werkelijkheid met grote nauwkeurigheid heeft vastgelegd. Daar komt bij dat het stelsel ook ingewikkeld is samengesteld. Dat begint al met de constatering dat de overheid zelf complex is. De bevoegdheid tot regelgeving berust bijvoorbeeld bij de landelijke overheid, bij provincies, bij gemeenten en bij waterschappen. Dat geeft met grote regelmaat aanleiding tot vaak ingewikkelde discussies over de bevoegdheidsverdeling en over de vraag hoe een gemeentelijke regeling zich verhoudt tot landelijk vastgesteld beleid. Daar komt bij dat de laatste decennia veel bevoegdheden zijn overgedragen aan de Europese Unie wat eveneens heeft geleid tot veel regels die binnen ons juridisch systeem voorrang hebben boven landelijk, provinciaal en lokaal vastgestelde regels. Ook daarbij spelen voortdurend interpretatievragen van juridische aard. Kortom, doel van ordening is overzichtelijkheid maar ordening kan ook de bron zijn van complexiteit.

Die spanning tussen het formele betekenis-kader van de overheid en hoe de werkelijkheid wordt beleefd door burgers is een belangrijke bron van vervreemding. Die vervreemding wordt tastbaar en vooral ook intens voelbaar wanneer we in formele procedures geen begrip vinden voor wat we betekenisvol vinden. In geval sprake is van verschillen geeft het formele betekenis-kader de doorslag. Immers, de macht van de overheid is in wezen definitiemacht. De overheid beschikt over het vermogen de formele definities zoals die in wetten vastliggen, dwingend op te leggen. En de macht van rechters om recht te spreken is beperkt door de scheiding van machten. Rechters mogen enkel toetsen aan geldende regelgeving en voorts aan jurisprudentie. Dat kan tot gevolg hebben dat het betekenisloze maar moeilijk kan doordringen tot de formele en rationeel geconstrueerde werkelijkheid.

Dat strakke onderscheid verdient overigens nuancering. Het betekenisloze is niet geheel onmachtig. De grens tussen het geordende en chaos blijkt doorlaatbaar. De wijze waarop gebeurtenissen en situaties betekenis krijgen biedt ruimte om die zodanig te interpreteren dat die binnen het geldende betekenis-kader vallen, dan wel daarmee in strijd zijn. Er is doorlaatbaarheid in beide richtingen. Er zijn krachten werkzaam die het ongeordende doen doordringen tot de geordende werkelijkheid. Omgekeerd kan het voorkomen dat wat past binnen onze ordeningen wordt gepresenteerd als chaos. Het uitgangspunt van het constructivisme en van betekenisgeving biedt mogelijkheden om de strakke grenzen zoals we die in het beleid hebben vastgelegd te omzeilen. Een paar voorbeelden. We zijn druk om inkomsten zodanig betekenis te geven dat ze buiten belastingheffing blijven. In het strafrecht proberen advocaten een zodanige voorstelling van een handeling te geven dat er geen sprake is van een strafbaar feit. Of men probeert een investering zodanig te presenteren dat deze valt binnen de definities van een subsidieverordening. Aan de grens tussen het geordende en het buitengeslotene is sprake van manipulatie van betekenisgeving. Men construeert beelden, al naargelang men het buitengeslotene naar de formele werkelijkheid wil overbrengen, dan wel

ervoor kiest situaties en gebeurtenissen als behorend tot het buitengeslotene te presenteren. Die lijst is eindeloos aan te vullen. Het is een belangrijke bron van werkgelegenheid voor advocaten, accountants, belastingconsulenten, subsidieadviseurs en andere adviseurs op juridische terrein. Hoe dan ook, we manipuleren de werkelijkheid zodanig dat die in onze ordening kan worden geperst, dan wel betekenisloos is. Los van dergelijke manipulatie op het grensvlak van het betekenisvolle en het betekenisloze hechten we er sterk aan ons formeel betekenis kader en de operationele uitwerking ervan overeind te houden. Het is weliswaar een ideaal plaatje maar de illusie van de werkelijkheid als een logisch samenhangend en alles omvattend systeem geven we niet graag op. Desnoods passen we ons beeld van de werkelijkheid zodanig aan dat we de illusie overeind kunnen houden.

2. Consistentie en harmonie.

Een ander punt is dat we ordenen op een consistente wijze. We streven naar een intern harmonisch samenhangend beleidskader. Die drang tot ordening staat in een logisch verband met onze opvattingen over hoe de overheid moet functioneren. Om willekeur te vermijden in overheidsoptreden hebben we beginselen van behoorlijk bestuur. We willen graag een samenhangend en allesomvattend regelcomplex. De inspanningen zijn gebaseerd op de wens tot harmonie. Zie de rechtspraak, bijvoorbeeld op het terrein van de ruimtelijke ordening. Uitspraken moeten zich verhouden tot eerdere uitspraken. Als daarvan wordt afgeweken in een overheidsbesluit kunnen burgers een geslaagd beroep doen op eerdere besluiten in min of meer gelijke of gelijkwaardige situaties. Jurisprudentie is een geldende rechtsbron, ook al is die niet in wetten terug te vinden. Wijst een rechter in een nieuwe casus een dergelijk beroep af, dan zal hij moeten aangeven waarom dat het geval is. Dat houdt vaak in dat de rechter kiest voor een nog verdere specificatie. Er worden bijvoorbeeld nieuwe elementen onderscheiden in een casus op grond waarvan wordt geconcludeerd dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet gerechtvaardigd is. Daarmee ontstaat nieuwe jurisprudentie die het formele betekenis kader nog complexer maakt. Ook van belang is het motiveringsbeginsel. Besluiten moeten worden onderbouwd en wel zodanig dat een besluit zich logisch verhoudt tot geldende regels. Die argumentatie moet berusten op een rationele en logische redenering.

Die ambitie van een algemeen intern sluitend systeem willen we graag overeind houden. Het geldende betekenis kader wordt daarmee dominant ten opzichte van de veelkleurige werkelijkheid. Wat niet past in het geldende betekenis kader wordt betekenisloos geacht. In uitspraken van bestuursrechters wordt dat vaak treffend tot uitdrukking gebracht door na de afweging en standpuntbepaling in de uitspraak aan het eind de passage op te nemen dat "wat verder door partijen is aangevoerd dit (i.c. de afweging en het besluit) niet anders maakt".

We harmoniseren. We willen overzichtelijkheid. We houden niet van chaos. De wetenschap moet ons daarbij helpen. In geval van twijfel kan de hulp van de wetenschap worden ingeroepen omdat die, zo veronderstellen we, in staat is tot eenduidige uitspraken te komen waardoor eventuele twijfel wordt weggenomen. We streven naar eenduidige kennis van de werkelijkheid. We willen heldere oorzaak-gevolg-relaties. Als er sprake is van complexe processen formuleren we vragen die zich lenen voor wetenschappelijk onderzoek op basis van geaccepteerde methodes. We dwingen dan de meerduidige werkelijkheid in eenduidige kaders omdat we hechten aan overzichtelijkheid en zekerheid.

De behoefte aan helderheid vullen we in door scherp tegenstellend te denken. We definiëren de beide polen van een tegenstelling zodat we tot heldere en onbetwistbare uitspraken kunnen komen. Zo zijn we binnen het overheidsbeleid gaandeweg gedetailleerdheid met helderheid gaan verwisselen. We streven naar eenduidigheid. Maar de eenduidigheid is een constructie van onszelf die we vervolgens via wetgeving dwingend opleggen aan burgers. Ook consistentie kan worden opgevat als een constructie.

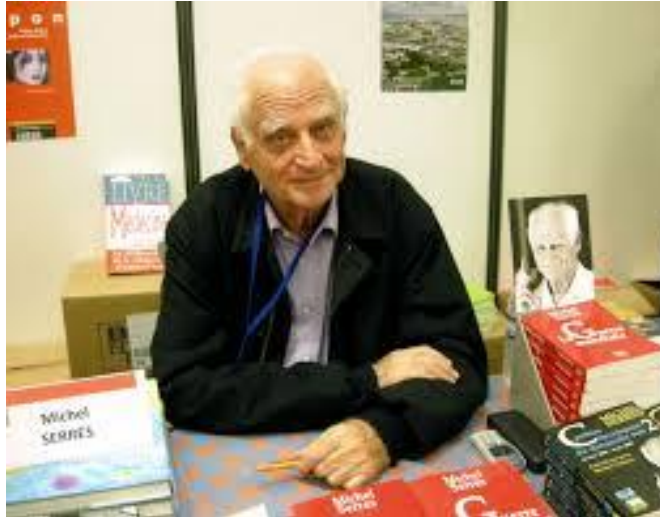
3. Onbetwistbaarheid

Naast splitsen en consistentie/harmonie is er een derde aandachtspunt, namelijk onbetwistbaarheid. Dat leidt tot het criterium van eenduidigheid. Besluiten dienen helder te zijn en minimaal ruimte laten voor interpretatie. Is er wel sprake van onduidelijkheid en kunnen besluiten op meerdere wijzen worden uitgelegd, dan kan via proefprocedures helderheid worden afgedwongen. De rechter geeft dan een uitleg die voortaan geldend is. Het geheel aan definities en begrippen kan worden geduid als het formele betekeniskader van de overheid. Zoals aangegeven kan dat betekeniskader erg afwijken van hoe burgers situaties en gebeurtenissen beleven. In geval van verschillen is het formele betekeniskader dominant. De overheid heeft het recht formele betekenissen dwingend op te leggen aan de maatschappij.

Eenduidigheid leidt ertoe dat de overheid tot onbetwistbare uitspraken kan komen. Het geldende betekeniskader vormt de basis voor het opgebouwde en intern consistente stelsel van regels. Die consistentie mag geen onderwerp van discussie worden met als gevolg dat het eigen systeem dominant is. Maar het is een eenduidigheid en onbetwistbaarheid binnen een geldend betekeniskader dat we zelf hebben geconstrueerd. De werkelijkheid is niet eenduidig maar kan uiteenlopend worden betekend. Die reductie tot een eenduidige werkelijkheid en de daarin geldende definities leidt tot het buitensluiten van een werkelijkheid die er niet in past. Dat buitensluiten kan worden opgevat als de constructie van een werkelijkheid die niet in onze ordeningen past. Van dat constructieproces zijn we ons doorgaans niet bewust. Het formele betekeniskader is vanzelfsprekend en het buitengeslotene is er het impliciete gevolg van. Ordening betekent nu eenmaal uitsluiting zoals we zagen. Steeds weer blijkt dat het geordende beeld van de werkelijkheid op gespannen voet staat met de werkelijkheid zoals die door burgers wordt beleefd. Wat plaatsvindt houdt in wezen in dat een pluriforme werkelijkheid in een eenduidig kader wordt geperst. Zo beschouwd kan het formele beeld van de werkelijkheid het karakter krijgen van een illusie. Het is een mentale constructie van de werkelijkheid en naarmate die minder wordt gedeeld door burgers zal die steeds vaker onderwerp worden van juridische procedures. De toenemende juridisering kan dan worden opgevat als een symptoom dat het formele betekeniskader afwijkt van hoe burgers de werkelijkheid betekenis geven.

Het signaal van de chaos

Chaos ervaren we doorgaans als lastig. We willen die vermijden. Chaos verstoort het beeld van ordening. Chaos staat haaks op het ideaalbeeld dat we alles keurig hebben geregeld. Voortdurende chaos confronteert ons met onvermogen. We slagen er niet in de zaken op orde te brengen. Maar wellicht moeten we ons beeld van chaos bijstellen. Wellicht bevat chaos een boodschap, zoals is terug te vinden in de filosofie van Michel Serres.



Chaos kan ons bewust maken dat er een werkelijkheid is die relevant is maar die we te gemakkelijk terzijde schuiven, enkel omdat die niet kan worden ingepast in onze ordeningen. Daardoor komen we niet toe aan het onderzoeken van chaos en staan we niet open voor de betekenis van chaos. We definiëren de chaos weg.

We kunnen de werkelijkheid die niet in onze systemen past buitensluiten maar we kunnen er niet de werking aan ontnemen. De buitengesloten werkelijkheid meldt zich en stuurt ons voortdurend signalen. Maar het is allerm minst vanzelfsprekend dat we die signalen binnen ons formele domein opvangen. We zijn er niet op ingesteld. Per definitie niet. We hebben er binnen ons formeel betekenis kader niet de woorden en begrippen voor. Het leidt ertoe dat we signalen interpreteren vanuit het formele betekenis kader. We herformuleren ze zodanig dat ze betekenis krijgen met behulp van formele begrippen. Dat heeft als risico dat we onszelf het zicht ontnemen op het wezen van maatschappelijke vraagstukken. Crises worden oppervlakkige rimpelingen. We trekken de vraagstukken binnen het formele domein. Dan worden ze hanteerbaar met behulp van formele benaderingen en instrumenten. Echter, in dat geval hebben we geen oog voor het wezen van de chaos maar neutraliseren we de signalen. We ontdoen het buitengeslotene van strijdigheid zodat het onderliggend probleem niet hindert. We manipuleren de betekenis ervan zodat we onze structuren overeind kunnen houden. Dat kunnen we lang volhouden. De ruimte voor manipulatie is aanzienlijk. Als de noodzaak van verandering echter onvermijdelijk wordt, bijvoorbeeld omdat we met niet te ontkennen vraagstukken te maken krijgen en een crisis uitbreekt, kan de reactie zijn dat iedereen het had zien aankomen. Iedereen wist dat het uit de hand zou lopen, dat het beleid niet houdbaar zou zijn en dat waarschuwingen stelselmatig werden genegeerd. Duurzaamheid als treffend voorbeeld. Dat we onvervangbare voorraden aantasten is bekend maar we zijn inventief om redeneringen te bedenken waarom er geen noodzaak is voor stevige ingrepen.

Het formele domein beschikt zo over een groot absorptievermogen. Onderliggende systeemproblemen blijven onbelicht omdat we slechts in de symptomen geïnteresseerd zijn. Problemen kunnen ons intens beroeren maar dat is op zichzelf geen garantie dat die problemen "problemen zijn in de zin van deze regeling". Michel Serres duidt op het begrip ruis in onze communicatie. We moeten alert en ontvankelijk worden om de boodschap achter de boodschap op te vangen. Wat is de boodschap die vervreemding ons geeft? Wat hebben we gemist? Wat is de boodschap van burgers die niet gaan stemmen? Wat is de boodschap van het succes van een nieuw opgerichte politieke partij? We kunnen dat succes als een uiting van onvrede zien maar wat is de bron van die onvrede? Al te makkelijk wordt onvrede

zodanig geduid dat we er met bestaande instrumenten op kunnen reageren. We rationaliseren dan de onvrede naar onze formele systemen. Dan pacificeren we onvrede als het ware. We regelen het niet-regelbare. We absorberen en detecteren dan onvrede waardoor we ons niet hoeven te confronteren met een fundamenteel onvermogen van ons formele systeem.

Of neem de coronacrisis die ons met onvermogen confronteert. Onze ordeningen zijn er gebrekkig op ingesteld en we worden gedwongen tot noodmaatregelen. Bij een dergelijke crisis worden we geconfronteerd met het onverwachte, met het irrationele, met het ongeordende. Dan laat het buitengeslotene zich niet langer weg definiëren. We worden dan gedwongen ons te verhouden tot wat we hadden buitengesloten.

Het komt erop neer dat we de veelkleurige en dynamische werkelijkheid in een beperkt en statisch formeel kader persen. Dat vraagt veel energie. Voortdurend wordt de overheid geconfronteerd met nieuwe beelden van de werkelijkheid. Natuurlijk kan het buitengeslotene formeel worden ontkend door de overheid. De houding is dan dat wat niet past niet bestaat. Maar ontkennen is niet altijd mogelijk. Men heeft formeel weliswaar de macht om te ontkennen maar in een democratie is dat niet gemakkelijk vol te houden. Het buitengeslotene meldt zich aan de voordeur en laat zich niet altijd gemakkelijk afwimpelen. We zijn er vanuit een formeel betekenis kader niet ontvankelijk voor. We moeten betekenis geven aan wat niet past in ons perspectief. Maar aanpassing van dat perspectief is lastig. Het buitengesloten vereist een plek maar die plek moet logisch worden ingepast binnen ons consistent beleidssysteem. Dat vraagt alsmaar meer inspanning naarmate het formele betekenis kader gedetailleerder en dus complexer wordt. Nog lastiger is wanneer het nieuwe, het ongeordende en het onverwachte een wijziging van ons perspectief noodzakelijk maakt. Dat moet het geldende stelsel inclusief de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten onderwerp van discussie worden omdat we anders het betekenisloze niet serieus nemen. Maar het formele betekenis kader is een zorgvuldig geconstrueerd systeem. Binnen dat systeem hangt alles met alles samen. Verandering van onderdelen hebben effect op het gehele systeem.

Aan de orde is of we de relatie tussen ordening en chaos niet opnieuw moeten bezien. Chaos is het resultaat van ordening. Ordening en chaos zijn onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld. Zonder ordening geen chaos. Chaos is door ons gecreëerd, niet als bewuste activiteit maar als onlosmakelijk gevolg van ons ordenen.

We lopen vast

De spanning tussen het geordende en de chaos heeft de afgelopen decennia veel aandacht gekregen. We hebben ervaren dat planningsbenaderingen vaak niet goed werken. En dat splitsend denken niet tot duurzame oplossingen leidt maar tegenstellingen eerder kan vergroten. Er zijn permanent pleidooien voor integrale aanpak van problemen maar onze instituties zijn er niet goed op ingericht. En steeds weer blijkt dat gewenste veranderingen worden belemmerd door onze eigen regels. Er is van alles geprobeerd zoals blijkt uit een lange en continue stroom van reorganisaties en herschikkingen. Bij kabinetsformaties worden taken anders toegedeeld aan ministeries. Of we hevelen verantwoordelijkheden over van rijk naar gemeenten in de veronderstelling dat problemen dan beter kunnen worden aangepakt. Kleine aanpassingen presenteren we graag als doorbraken, als systeemveranderingen en als strategische keuzes. We formuleren stevige ambities in fraai vormgegeven documenten maar bij de uitwerking in de praktijk blijken er sterke krachten werkzaam die het vernieuwende neutraliseren en die wat geïnspireerd begon doet uitmonden in routines die vooral het verleden herhalen in plaats van de toekomst te ontwerpen. De invoering van de nieuwe Omgevingswet

kan als voorbeeld dienen. Zonder iets af te willen doen aan de ambities en de noodzaak van een nieuw systeem van ruimtelijke ordening toont de invoeringspraktijk tal van fundamentele problemen en praktische bezwaren. Zoals op juridisch terrein. Welke gevolgen heeft een nieuw planologisch systeem voor bestaande rechten die we nu stevig hebben verankerd? Zo geeft een milieuvergunning het recht op verontreiniging. Daar hebben ondernemers hun investeringen op afgestemd. Wordt ons systeem van rechtsbescherming niet uitgehold? Kortom, de droom over morgen resulteert in praktijken van eergisteren.

Hoe noodzakelijk ordening ook was en is, we moeten tevens vaststellen dat we in de ogen van velen niet op de goede weg zijn. Er zijn starre op wetten gebaseerde structuren. Bureaucratie is lastig uit te roeien vanwege de eisen die we stellen aan regelgeving. Procedures zijn vaak tijdrovend. Er is sprake van sterke twijfels of we bereiken wat we willen. Het lijkt allemaal logisch en doordacht maar velen hebben het gevoel dat we zijn vastgelopen. Dat betreft niet alleen de beleidssfeer maar ook ons politieke systeem waarin politiek vooral partijpolitiek is en de drang tot profilering moeilijk is te onderdrukken. Is ons stelsel van partijpolitiek niet aan herziening toe? Werkt ons systeem van vertegenwoordiging nog wel? Kan de vervreemding tussen politiek en burger niet worden doorbroken door referenda? Moeten we niet naar kleinschaligheid en het proces van gemeentelijke herindelingen schrappen? Rechtsbescherming is belangrijk maar hebben we dat wel goed georganiseerd? Hoe kunnen we een eind maken aan jarenlang voortslepende procedures zoals in het asielbeleid? Of aan de overbelasting van het rechtssysteem? De lijst is eindeloos.

In beleid zien we hetzelfde. We worden geconfronteerd met situaties en gebeurtenissen die niet in onze kaders passen. De vraagstukken houden zich niet aan onze ordeningen. Nieuwe ontwikkelingen kunnen niet worden ingepast binnen ons systeem. De maatschappelijke realiteit confronteert ons met problemen die zich niet laten ordenen, althans niet binnen de geldende ordeningen. Onze begrippen en schema's schieten tekort. Een verwijzing naar Deleuze is hier op zijn plaats. Die roept het beeld op van een rizoom, een ondergronds wortelstelsel dat zich op onvoorspelbare plaatsen en op onvoorspelbare tijdstippen vertakt. Onze systemen kunnen daar niet mee omgaan, hoe zeer we ook ons best doen. We schoffelen wanneer de loten van het wortelstelsel zich bovengronds vertoont maar dat tast het wortelstelsel niet aan. We bestrijden symptomen.

Hoe nu verder?

Onze pogingen tot verandering leiden vaak tot nuanceringen en preciseringen van geldende begrippen en definities zoals we zagen. Dat heeft tot effect dat we ons formele betekeniskader eerder nog verder versmallen dan verbreden. Onze beleidsdoelen worden steeds gedetailleerder. Dat zijn geen oplossingen in de eigenlijke zin van het woord. We verenigen en detailleren ons formele perspectief waardoor we juist nog minder open staan voor de werkelijkheid. Het geheel van definities en interpretaties werkt steeds meer hinderend bij het realiseren van noodzakelijke veranderingen. De institutionalisering van het formele betekeniskader vormt een extra belemmering. Zonder institutionele ingrepen komt wezenlijke verandering niet van de grond. De onderliggende vraagstukken blijven onaangeroerd. Onze systemen hebben een zekere resistentie opgebouwd. We moeten een slag dieper. Dat betekent niet meer als vanzelf erop vertrouwen dat we door onze ordeningen te verbeteren de problemen oplossen. De draai die aan de orde is houdt in dat we de relatie tussen ordening en chaos nader moeten bezien en vernieuwend moeten onderzoeken. Dat betekent dat we niet langer enkel moeten

focussen op de werkelijkheid binnen onze systemen maar ook het buitengeslotene moeten verkennen. Aandacht geven aan de chaos dus en de spanning tussen ordening en chaos in een nieuw perspectief plaatsen. Die benadering ligt overigens niet erg voor de hand. We zijn doorgaans geneigd de aandacht te richten op de wereld binnen de systemen en niet zozeer op de buitenwereld. We zouden kunnen overwegen ons niet te concentreren op wat systemen omvatten maar juist op wat ze buitensluiten. Dat houdt in dat we ons niet langer vooral inspinnen om de werkelijkheid binnen onze plannen en organisaties te dwingen.

Die ongebruikelijke stap vraagt een ongebruikelijke aanpak. We moeten op zoek naar een nieuw perspectief en dat betekent nieuwe begrippen en concepten. In Deel II gaan we te rade bij de kwantumtheorie en verkennen we wat we kunnen leren van de overstap van lineaire fysica naar een totaal ander betekeniskader.

Literatuur

Deleuze, Gilles en Guattari, Felix, Rizoom, Uitgever: Rizoom, 1988

Latour, Bruno en Serres, Michel, Conversations on Science, Culture and Time, University of Michigan Press, 1995

Mill, John Stuart, Principles of Political Economy, Prometheus, 2004

Pico della Mirandola, Rede over de menselijke waardigheid, Historische uitgeverij, 2008

Serres Michel, Les Cinq Sens, Hachette Literature, 1998

Wagemans, Mathieu, Een Oceaan van Betekenisloosheid, een kritische analyse van beleid, politiek en wetenschap met een verwijzing naar de filosofie van Michels Serres, Digitalis, 2016

Mathieu Wagemans werkte 40 jaar binnen het Ministerie van Landbouw en hield zich o.a. bezig met nationaal en internationaal visserijbeleid, landbouwvoorlichting, milieubeleid en planologisch beleid. De laatste 10 jaar was hij werkzaam bij InnovatieNetwerk met aandacht voor institutionele aspecten rond systeemvernieuwing. Hij promoveerde in 1987 op het thema ambtelijke oppositie binnen het Ministerie. Voor de Wereldbank en de FAO vervulde hij missies naar landen in transitie (o.a. Rusland, China, Vietnam, Moldavië) met de nadruk op herschikkingen binnen overheidsinstellingen (Ministeries, kennisinstellingen). Daarnaast is hij ruim 35 jaar actief in de gemeentepolitiek, thans als raadslid voor de lokale partij Ronduit Open in Leudal. Hij heeft een bijzondere belangstelling voor vragen rond rationaliteit: de spanning tussen de theorie en de praktijk. Hij beheert de site: www.ontganiseren.nl