

De kunst van het besturen

Een vergelijking tussen Michel Foucault en de bestuurskunde

Praktische Filosofie - Aleid Barmantlo
Bachelorthesis Wijsbegeerte
10 ECTS – 21 juli 2016
Begeleider: Dr. G. H. van Oenen
Adviseur: Drs. R.F.I. Moody
Aantal woorden: 9775

Inhoud

Inleiding	1
Hoofdstuk 1: Pastorale macht en traditionele vormen van heerschappij	4
<i>Governmentality</i>	4
Pastorale macht	4
De bijzondere invloed van het christendom	5
De heerschappij van een soeverein	6
Hoofdstuk 2: Context van de overgang en de focus op populatie	8
Periode van verandering en context van de overgang	8
Bestuur als kunstvorm	9
Focus op populatie	10
Politie	11
Van politiestaat naar nieuwe economie	13
De opstandigheid van de mens	14
Hoofdstuk 3: Van <i>government</i> naar <i>governance</i>	15
Government	15
Nieuwe vorm van sturing	16
Governance	16
Hoofdstuk 4: Conclusie	19
Literatuurlijst	21

Inleiding

De filosofie laat zich goed combineren met andere vakgebieden. Ze kan bijvoorbeeld van grote betekenis zijn bij problematische fenomenen in de geneeskunde of de economie. Denk aan ethische kwesties zoals abortus en euthanasie, of economische vraagstukken over waarde en *nudging*. Deze betrokkenheid bij verschillende vakgebieden kan interessante inzichten opleveren. Als filosoof manoeuvreer je met de filosofie tussen andere vakgebieden, om je kennis te vergroten en een bijdrage te leveren aan het debat. De verschillende perspectieven die hierbij komen kijken bieden een uitdaging, je ontdekt steeds meer aspecten van een probleem die je aanvankelijk misschien niet voorzien had. Een andere invalshoek kan je zelfs inzichten brengen die uiteindelijk doorslaggevend zijn in het vinden van een mogelijke oplossing. Tijdens mijn studie begeef ik me in verschillende domeinen, zoals je studietijd zich daar ook perfect voor leent. Op een universiteit waar verschillende vakgebieden zich ontwikkelen en samen komen kan een combinatie snel en relatief gemakkelijk tot stand komen.

De organisatie van de universiteit zelf leent zich ook uitstekend voor een interessante verkenning. Op verschillende plekken in deze organisatie en in verschillende hoedanigheden heb ik hier de afgelopen jaren kennis mee gemaakt. Allereerst als student, later ook als studentlid van de medezeggenschap en als medewerker. De universiteit kent vele gezichten, deze variëren van een inspirerende broedplaats tot vermoeiend bureaucratisch apparaat. Er is op de universiteit tevens een enorme verscheidenheid aan niveaus en groeperingen. Tegelijkertijd verwacht men van het College van Bestuur dat deze niveaus en groeperingen met elkaar te verenigd worden en er tegelijkertijd vrijheid en ruimte geboden wordt voor de ontwikkeling van studenten en medewerkers. Onder andere doordat ik deze boeiende casus van dichtbij meemaak, is bij mij de interesse in bestuur aangewakkerd en ben ik me naast filosofie gaan richten op bestuurskunde.

Zowel in de filosofie als in de bestuurskunde is er veel onderzoek gedaan naar vormen van bestuur. Binnen de politieke filosofie wordt er veel gesproken over bestuur, verschillende vormen van macht en samenlevingen. De achterliggende ideeën en overtuigingen worden bekritiseerd, heroverwogen en opnieuw geformuleerd. De aanpak binnen de bestuurskunde is daarentegen veel meer gericht op de praktijk. De bestuurskunde ziet zichzelf dan ook als een praktische wetenschap, ze ambieert om praktijkgericht te zijn. De verschillen en overeenkomsten tussen filosofie en bestuurskunde die op dit grensvlak bestaan, interesseren me. Daarom wil ik mijn scriptie hier graag aan wijden.

Zowel in de filosofie als in de bestuurskunde wordt een verandering in bestuur beschreven. Er zijn verschillende manieren waarop een staat bestuurd kan worden, hierbij is de verhouding tussen de bestuurder en de inwoners van de staat van groot belang. Door de geschiedenis heen zijn er diverse bestuursvormen dominant geweest op verschillende momenten. Zowel in de filosofie als in de bestuurskunde wordt er een overgang beschreven van de ene bestuursvorm naar de andere, ze beschrijven niet dezelfde overgang. Het is niet duidelijk wat de verhouding is tussen deze analyses en overgangen in bestuur. In mijn thesis wil ik deze daarom met elkaar vergelijken. Mijn thesis is het beste te classificeren als exploratie van Foucault en specifiek zijn ideeën over bestuur.

De structuur van mijn thesis ziet er als volgt uit: ze kent een filosofisch deel, een bestuurskundig deel en een deel waarin het filosofische en bestuurskundige deel met elkaar worden vergeleken. In dit laatste deel zal ik een conclusie trekken over de vergelijking van beide delen met elkaar. Omdat deze thesis uiteindelijk dient voor het afronden van mijn Bachelor Wijsbegeerte, heeft het filosofische deel duidelijk de overhand. Voor het filosofische onderdeel van mijn thesis heb ik het boek 'Security, territory and population' van Foucault gekozen. Voor de publicatie van deze collegereeks heeft

Foucault zelf geen toestemming gegeven, de uitgave ervan is daarom een rauwe versie van verzamelde opnames van de colleges. De colleges zijn rommelig en er zit niet altijd een duidelijke structuur in de volgorde van onderwerpen. De grootste uitdaging tijdens mijn onderzoek is het aanbrenge van structuur in deze theorie om haar duidelijk te beschrijven.

Door het lezen van de colleges wordt duidelijk dat er in deze periode nieuwe ideeën ontstaan bij Foucault betreffende de vrijheid en zelfstandigheid van burgers. Dit heeft te maken met de opkomst van de biopolitiek die Foucault beschrijft. In deze collegereeks komt de term 'biopolitiek' niet expliciet naar voren, in later werk is biopolitiek wel een centraal thema. Hoewel de titel anders suggereert, zijn bestuur en populatie de centrale onderwerpen van het boek 'Security, territory and population'. De overkoepelende term die Foucault gebruikt voor het onderwerp van zijn colleges is *governmentality*. In het Nederlands zou je hiervoor de term 'bestuurlijkheid' kunnen gebruiken, *governmentality* heeft namelijk te maken met verschillende bestuursvormen. Foucault zet zich af tegen traditionele vormen van heerschappij, zoals beschreven door Machiavelli, en verschuift de focus naar de zogenaamde kunst van het besturen.

In deze scriptie zal ik de overgang van 'sovereiniteit over een territorium' naar de 'regulering van een populatie' analyseren die Foucault beschrijft. Eerst schets ik de oude vorm van soevereiniteit, waar Foucault zich tegen af zet. Vervolgens wordt er een parallel getrokken tussen pastorale macht en de nieuwe kunst van besturen. Hieruit wordt duidelijk waar Foucault op doelt als hij spreekt over het besturen van een populatie. Om het filosofische deel af te sluiten, bespreek ik Foucaults begrip van politie.

Het bestuurskundige deel betreft de overgang van *government* naar *governance*. Dit is een overgang die in meerdere vakgebieden aangehaald wordt. De ideeën van *government* zijn gebaseerd op een traditioneel model van bestuur. Aan de hand van dit model worden problemen bekeken en opgedeeld in verschillende taken. Er worden verschillende individuen en groepen bij gehaald die geschikt zijn om de losse taken aan te pakken. Als alle losse taken aangepakt zijn is het totale probleem opgelost. Deze aanpak blijkt in de praktijk niet houdbaar, er ontstaat een behoefte aan een nieuwe aanpak voor het oplossen van problemen en de inrichting van beleidsvorming. Het antwoord op deze behoefte wordt gegeven door *governance*. De nieuwe bestuursvorm wordt gekenmerkt door een netwerkstructuur. Een probleem wordt aangepakt in een zogenaamde arena met de actoren die erbij betrokken zijn. Er bestaan veel verschillen tussen de perspectieven en waarden van de verschillende actoren. Alleen door deze met elkaar te verzoenen en een compromis te sluiten kan er een oplossing komen voor het probleem. Er zijn veel verschillende belangen die hierbij een rol spelen.

In mijn conclusie bespreek ik een tweetal mogelijkheden om de vergelijking tussen het bestuurskundige en filosofische deel van mijn thesis te beschrijven. Er zijn namelijk verschillende manieren om de positie van de bestuurskunde te bepalen ten opzichte van het neoliberale project van Foucault dat in deze collegereeks naar voren komt. De mogelijkheden die ik beschrijf gaan beide uit van een ander moment waarop de bestuurskunde is ontstaan. Door deze vergelijking te maken kijk ik met een nieuwe blik naar Foucault en zijn werk over verschillende bestuursvormen. Deze exploratie van een deel van zijn werk werpt nieuw licht op onderwerpen als bestuur, populatie en vrijheid.

Hoofdstuk 1: Pastorale macht en traditionele vormen van heerschappij

Hoofdstuk 1 en 2 vormen samen het filosofische deel van deze thesis. Foucault beschrijft een overgang van 'soevereiniteit over een territorium' naar de 'regulering van een populatie'. Deze overgang zal ik ontleden en analyseren. In hoofdstuk 1 geef ik eerst kort aan waar Foucault op doelt met de notie van *governmentality*, het centrale onderwerp van zijn colleges. Vervolgens beschrijf ik de pastorale macht. Deze vorm van macht komt voort uit het christendom en zal volgens Foucault een belangrijke ondertoon blijven in nieuwe vormen van bestuur. De pastorale macht speelt geen rol bij soevereiniteit, de klassieke vorm van gezag in een staat. Ik zal uitleggen wat soevereiniteit is, om in het volgende hoofdstuk de overgang naar een nieuwe bestuursvorm te kunnen duiden.

Governmentality

In de collegereeks 'Security, Territory, Population'¹ gebruikt Foucault de term *governmentality* om te verwijzen naar bestuurlijkheid. Voordat besturen (*to govern*) zijn politieke betekenis krijgt in de zestiende eeuw wordt de term gebruikt voor een heel scala aan praktijken. De term *governmentality* refereert aan beweging in een ruimte, materieel levensonderhoud, dieet, de zorg die je geeft aan een individu of het geven van een bevel. Hij refereert aan de controle die je kan uitoefenen op jezelf en anderen, over iemand lichaam, ziel en gedrag. Als laatste refereert hij aan een gemeenschap, aan een proces van uitwisseling tussen het ene individu en het andere. In al deze betekenissen gaat het niet over het bestuur van een staat, een territorium of een politieke structuur. De mogelijke objecten van bestuur zijn veeleer mensen, individuen of groepen.² Volgens Foucault krijgt bestuur een nieuwe betekenis vanaf de zestiende eeuw. Daaruit komt de betekenis van bestuur voort die we tegenwoordig kennen, namelijk het bestuur van een staat.

Pastorale macht

Tot in de zestiende eeuw overheerst er een klassieke vorm van gezag in een staat, namelijk de heerschappij van een soeverein. De legitimiteit van bestuur wordt gefundeerd in soevereiniteit. In deze periode speelt pastorale macht wel een rol binnen het christendom, maar niet in het bestuur van de staat. In de zestiende eeuw vangt de overgang van deze klassieke bestuursvorm naar een nieuwe bestuursvorm aan, deze nieuwe bestuursvorm zal echter nog niet volledig tot uiting komen tot aan de achttiende eeuw. De nieuwe bestuursvorm die in de achttiende eeuw tot uiting komt wordt door Foucault de kunst van het besturen genoemd. De pastorale macht zal een belangrijk onderdeel zijn van deze bestuursvorm. Pastorale macht is daarom een belangrijk onderwerp in de colleges van Foucault. Pastorale macht staat los van de politiek, het is veeleer de kunst van het hoeden van mensen. Het is een vorm van macht die onderdeel kan zijn van een bestuursvorm. Pastorale macht komt als eerste naar voren in het christendom, maar blijft een belangrijke ondertoon in nieuwe bestuursvormen.³

De pastorale relatie is in essentie de relatie tussen God (als herder) en de mens.⁴ Het is een religieuze vorm van macht die God uitoefent over zijn volk. Hier komen vier kenmerken van pastorale macht naar voren. Ten eerste is het kenmerkend voor deze vorm van macht dat de herder geen macht uitoefent op een territorium, maar op een kudde in zijn beweging van de ene plek naar de andere. De herder oefent macht uit op een veelheid in beweging. Het tweede kenmerk is de weldadigheid

¹ Foucault, Michel: *Sécurité, territoire, population*. Gallimard, Paris 2004 (Engelse vertaling: *Security, territory, population*. New York, Palgrave 2007)

² Ibid. p. 122

³ Ibid. p. 165

⁴ Ibid. p. 124

van pastorale macht. Het uiteindelijke doel van pastorale macht is het heil van de kudde. De herder wordt gezien als de hoeder van zielen. Pastorale macht wordt gekenmerkt door zorg. De herder zorgt voor de kudde, houdt de individuen in de gaten en zorgt ervoor dat ze allemaal gezond zijn en niet afdwalen. Een derde kenmerk is de vorm. De vorm die pastorale macht aanneemt, is namelijk niet allereerst die van het vertoon van kracht en superioriteit. Pastorale macht manifesteert zich in ijver en toewijding. De motivatie van de herder is erg bijzonder. De functie die hij heeft is niet primair een eer, maar eerder een last en vraagt om inspanning en energie. De herder richt al zijn zorg op anderen en niet op hemzelf. Hier wordt een vorm van macht geschetst die onbaatzuchtig is. Als vierde is pastorale macht tegelijkertijd een totaliserende en individualiserende macht. Denk aan een herder die de gehele kudde aanstuurt, maar die dit alleen kan doen als er geen enkel schaap afdwaalt. De herder moet letten op het totaal en op het individu (*omnes et singulatim*). De paradox van de opoffering van één voor allen en allen voor één ligt in het hart van de christelijke problematiek van het herderschap. Pastorale macht is een vorm van macht met een doel voor degenen die object zijn van de macht en niet voor een superieure eenheid zoals een stad, territorium, staat of soeverein. Bij pastorale macht wordt er gekozen voor het hoeden van een kudde, omdat dit het welzijn van de individuen die de kudde vormen vergroot. Als het welzijn van elk individu toeneemt, zal het totale welzijn van de kudde ook toenemen. Het subject zijn de totaliteit en het individu in hun paradoxale gelijkwaardigheid, niet de hogere eenheid gevormd door het geheel zoals een stad, territorium, staat of soeverein. Dit is compleet anders dan een traditionele heerschappij die de vorm heeft van een koning die op zijn troon zit en macht uitoefent op zijn onderdanen, daarbij is er geen sprake van een kunst van besturen. Een soeverein zou nooit zichzelf opofferen om zijn onderdanen te redden, hij doet er juist alles aan om zijn eigen soevereiniteit in stand te houden. Een herder doet dit wel, zoals Christus die stierf aan het kruis voor de zonden van de mensen.⁵

De bijzondere invloed van het christendom

De geschiedenis van het herderschap als specifieke vorm van macht en bestuur begint bij het christendom. Door de invloed van het christendom komt de pastorale macht in het Westen. Met het christendom doelt Foucault specifiek op een uniek proces in de geschiedenis: het proces waarmee een religie zichzelf neerzet als kerk; als institutie die claimt om mensen sturing te geven in hun dagelijks leven met als doel hen het eeuwige leven te geven in een andere wereld. Dit doet de kerk niet op een kleine, beperkte schaal, maar voor de gehele mensheid. De kerk is een religie die de dagelijkse sturing van mensen op zich neemt, op basis van hun verlossing en op de schaal van de gehele mensheid. Er is geen ander voorbeeld hiervan in de geschiedenis van samenlevingen. Deze institutionalisering van de kerk ging samen met de ontwikkeling van de pastorale macht.⁶

Het christendom kent geestelijke leiding in een vorm die niet eerder voorkwam. In de Oudheid was er wel sprake van zogenaamd zelfonderzoek, maar nooit in de vorm die het christendom met zich meebracht. In de Oudheid hielp zelfonderzoek om jezelf beter te leren kennen. De geestelijke leiding van het christendom kenmerkt zich doordat ze niet vrijblijvend is. Ze kan zelfs absoluut verplicht zijn, bijvoorbeeld in het geval van nonnen. Ze is tevens niet afhankelijk van de situatie, maar permanent. Je kunt niet kiezen voor geestelijke leiding als je even een slechte dag hebt, en God links laten liggen als je daar zin in hebt. Ten slotte is deze geestelijke leiding een instrument van ondergeschiktheid aan degene die de leiding geeft: de hoeder. Het gewetensonderzoek dat je uitvoert, doe je puur om aan de hoeder te kunnen vertellen wat je hebt gedaan, wie je bent, wat je hebt ervaren, de verleiding

⁵ Ibid. p. 125 - 129

⁶ Ibid. p. 147 - 148

waaraan je onderworpen bent en de slechte gedachten die je had. Hiermee versterk je de relatie van ondergeschiktheid aan de ander.⁷

De heerschappij van een soeverein

Naast het de pastorale macht en het christendom bestaat er tot aan de zestiende eeuw een klassieke vorm van gezag. Tot dan toe overheersen namelijk de traditionele vormen van heerschappij. 'De Vorst' van Niccolò Machiavelli, een boek dat geschreven is in de periode van 1513 tot 1515, kenmerkt het einde van het tijdperk van traditionele heerschappij volgens Foucault. De heerschappij van een soeverein volgens de traditionele principes wordt gekenmerkt door hiërarchie. De soeverein gaat uit van zijn eigen wil, en gebruikt zijn onderdanen om deze te realiseren. Volgens Machiavelli vormt soevereiniteit de link tussen de soeverein, zijn onderdanen en het territorium dat aan hem toebehoort. De soeverein ontleent zijn soevereiniteit altijd aan een externe factor, zoals erfenis of overwinning. De reden voor soevereiniteit ligt buiten de soeverein. Het is dus niet door het harde werk of de kwaliteiten van de soeverein zelf dat hij de functie van soeverein bekleedt. Deze synthetische verbinding tussen de soeverein en zijn soevereiniteit wordt voortdurend bedreigd. Deze bedreiging komt zowel van buitenaf als van binnenuit. De vijanden van de soeverein die zijn soevereiniteit willen veroveren en overnemen vormen de dreiging van buitenaf. De dreiging van binnenuit ontstaat doordat er geen a priori of directe reden is voor de onderdanen om zich te onderwerpen aan de wet van de soeverein. Een soeverein moet dus continu aandacht schenken aan het in stand houden van zijn eigen soevereiniteit. Dit vermogen om soevereiniteit te behouden, kenmerkt volgens Machiavelli een goede soeverein.⁸

Er is sprake van circulariteit binnen de traditionele opvatting van soevereiniteit. Zoals Foucault zelf verwoordt:

[t]he end of sovereignty is circular; it refers back to the exercise of sovereignty. The good is obedience to the law, so that the good proposed by sovereignty is that people obey it. There is an essential circularity that, whatever its theoretical structure, moral justification, or practical effects, is not so far removed from Machiavelli saying that the Prince's main objective must be to preserve his principality; we always come back to this circular relationship of sovereignty, or the principality, to itself.⁹

Volgens de traditionele opvatting van Machiavelli is het doel van een goede soeverein het algemeen welzijn. Er is sprake van algemeen welzijn als alle onderdanen gehoorzaam zijn aan de wet en respect hebben voor de bestaande orde. Zowel gehoorzaamheid aan de wet van de aardse soeverein als gehoorzaamheid aan de wet van de absolute soeverein, namelijk God, vallen hieronder. Deze definitie van algemeen welzijn is gebaseerd op de traditionele principes van soevereiniteit. Door het algemeen welzijn zo te definiëren draagt de soeverein bij aan de instandhouding van zijn eigen soevereiniteit en ontstaat er circulariteit in soevereiniteit.¹⁰ Het gaat de soeverein niet primair om zijn territorium en zijn inwoners, maar specifiek om de relatie die bestaat tussen de soeverein, zijn onderdanen en zijn territorium.¹¹

Een kenmerkende eigenschap van soevereine macht is dat de soeverein per definitie uniek is in zijn soevereiniteit. Binnen een maatschappij bestaan er echter meerdere vormen van besturen. De soeverein is niet de enige die bestuurlijke taken uitvoert binnen de maatschappij. Voorbeelden zijn de vader van een familie, een superieur in een klooster, een leraar of een meester in relatie tot een

⁷ Ibid. p. 182 – 183

⁸ Ibid. p. 91 - 92

⁹ Ibid. p. 98

¹⁰ Ibid. p. 99

¹¹ Ibid. p. 92

kind. Binnen deze verscheidenheid aan vormen van bestuur en bestuurders is de soeverein die zijn staat bestuurt slechts één bepaalde vorm. Al deze verschillende vormen van bestuur zijn intern aan de maatschappij of de staat zelf. De besturing van de staat door een soeverein staat boven alle andere vormen van bestuur. Er is dus sprake van een verscheidenheid aan vormen van bestuur en tegelijkertijd van de immanentie van deze vormen aan de staat. De verscheidenheid en immanentie van deze verschillende vormen van bestuur onderscheiden ze van de transcendente singulariteit van de soevereiniteit van Machiavelli's soeverein.¹²

Het model voor deze vorm van heerschappij is dat van de familie. Volgens Foucault is er een parallel te trekken tussen de absolute vorm van gezag in een staat en in de familie. Er zijn structurele en functionele overeenkomsten, zoals het doel van het gezag. Beide soorten van gezag streven naar permanente regulatie van individuen. In een staat zorgt dit voor behoud van de openbare orde, en in een familie zorgt dit voor behoud van de familie-eer. De rol van het model van de familie verandert als er een nieuwe bestuursvorm komt. Deze nieuwe bestuursvorm beschrijf ik in het volgende hoofdstuk.

¹² Ibid. p. 93

Hoofdstuk 2: Context van de overgang en de focus op populatie

In hoofdstuk 2 kijk ik eerst naar de context van de overgang van 'soevereiniteit over een territorium' naar de 'regulering van een populatie' die Foucault beschrijft. Welke gebeurtenissen dragen bij aan de opkomst van een nieuwe bestuursvorm? De nieuwe focus in bestuur ligt op de populatie, deze centrale term is van groot belang volgens Foucault. Als laatste wordt de notie van *police* geadresseerd, ze heeft bij Foucault een andere betekenis dan ons huidige begrip van politie en is van groot belang voor bestuur.

Periode van verandering en context van de overgang

Foucault duidt de overgang van de klassieke vorm van gezag naar het politieke bestuur van een bevolking aan de hand van gebeurtenissen die vanaf de zestiende eeuw plaatsvinden. De nieuwe bestuursvorm die het resultaat is van deze overgang komt in de plaats van heerschappij door een soeverein. Deze bestuursvorm zal echter pas volledig tot uiting komen in de achttiende eeuw. Eerst zal ik de context van de overgang schetsen, die plaatsvindt van de zestiende tot aan de achttiende eeuw. Weerstand, oproer en verschillende opstanden kenmerken de context van de overgang. De meest radicale van deze gebeurtenissen was de Protestantse Reformatie.¹³ Een reorganisatie binnen de instituties van religie in de vorm van diverse protestantse gemeenschappen en in de Contrareformatie speelt hier ook een rol. Er waren grote sociale worstelingen die de religieuze opstanden voortdreven, ondersteunden en verlengden. De feodale structuren en vormen van macht die daarmee verbonden waren, konden deze worstelingen niet aan en konden ze niet ten einde brengen. De twee grote pijlers van historisch-religieuze soevereiniteit, het Rijk en de kerk, verdwenen.¹⁴

Er was een aantal beperkingen dat ervoor zorgde dat een mogelijke nieuwe bestuursvorm binnen de grenzen van de administratieve monarchie bleef en niet direct tot uiting kwam. Volgens Foucault is er een aantal redenen te noemen waarom deze nieuwe bestuursvorm zo lang gevangene bleef van de traditionele structuren. Ten eerste waren er historische redenen, zoals de opeenvolging van crises in de zeventiende eeuw.¹⁵ Hierdoor moest de nieuwe bestuursvorm zich ontwikkelen en verspreiden in de beperkte ruimte die er was tussen grote militaire, economische en politieke crises.¹⁶ Ook was er sprake van een blokkering door institutionele en mentale structuren. De superioriteit van soevereiniteit was een fundamentele factor in het blokkeren. In instituties en in het denken van mensen stond soevereiniteit centraal. Hierdoor is er weinig speelruimte voor een nieuwe bestuursvorm. Als deze nieuwe vorm wil doorbreken, is het een vereiste dat er ook een doorbraak plaatsvindt in het centraal stellen van soevereiniteit in instituties en in het denken. Soevereiniteit moet in instituties en in denken vervangen worden door het centrale element van de nieuwe bestuursvorm, namelijk de populatie. Zo lang soevereiniteit centraal staat, de bijbehorende instituties fundamenteel zijn en de uitoefening van macht gezien wordt als uitoefening van soevereiniteit, is er geen kans voor een nieuwe bestuursvorm om zich te ontwikkelen op zijn eigen manier.¹⁷

Tot aan de achttiende eeuw zit de nieuwe bestuursvorm gevangen tussen een groot, abstract en rigide raamwerk van soevereiniteit aan de ene kant, en aan de andere kant door een model van

¹³ Foucault, Michel: *Sécurité, territoire, population*. Gallimard, Paris 2004 (Engelse vertaling: *Security, territory, population*. New York, Palgrave 2007) p. 228

¹⁴ Ibid. p. 229

¹⁵ Hiermee doelt Foucault op de Dertigjarige Oorlog (1618 – 1648), meerdere volksoptstanden in het midden van de eeuw en de financiële crisis aan het eind van de zeventiende eeuw.

¹⁶ Ibid. p. 101

¹⁷ Ibid. p. 102

familie dat te smal, zwak en beperkt is. De nieuwe bestuursvorm is nog niet de baas, maar de economie barst ondertussen uit zijn voegen. Deze economie heeft een nieuwe bestuursvorm nodig, ze kan niet meer uit de voeten met een soeverein of met het model van de familie. Er ontstaan nieuwe verhoudingen tussen mensen, dit brengt nieuwe principes met zich mee. Deze principes moeten vorm krijgen in een toepasselijke bestuursvorm, er is echter weinig ruimte voor een nieuwe bestuursvorm om zijn eigen dimensie te vinden. Hoe wordt deze blokkade opgeheven?¹⁸ Volgens Foucault bestaat er een verband tussen de deblokkering van de nieuwe bestuursvorm en de opkomst van de focus op populatie. Hij spreekt van een proces waarin de volgende factoren met elkaar verbonden zijn: de wetenschap van bestuur, de vernieuwde focus van de economie gericht op iets anders dan familie en de focus op populatie. Het komt door de wetenschap van bestuur dat de economie een nieuwe focus krijgt en de specifieke problematiek van populatie kenbaar wordt. We zouden het echter ook kunnen omdraaien. Misschien wordt denken over, reflecteren op en het berekenen van het probleem van bestuur los van het juridische raamwerk van soevereiniteit wel mogelijk gemaakt door de specifieke visie op populatie. In ieder geval is het duidelijk dat er een verband bestaat tussen de wetenschap van bestuur en de nieuwe focus van de economie. Tegelijkertijd wordt de statistiek op dat moment de belangrijkste technische factor bij het deblokkeren van de nieuwe bestuursvorm.¹⁹ De bijzondere rol van statistiek wordt verderop in dit hoofdstuk uitgewerkt.

Bestuur als kunstvorm

Naar aanleiding van de gebeurtenissen die in de vorige alinea's zijn beschreven, komt er in de achttiende eeuw een nieuwe bestuursvorm naar voren. Foucault gebruikt hier de term *art of government* voor. De term die ik hiervoor gebruik in het Nederlands is de 'kunst van het besturen'. Dit is een bestuursvorm die primair aandacht schenkt aan de vrijheid van mensen, wat ze willen doen en wat ze daarover denken. Volgens Foucault is dit geen ideologie, maar een technologie van macht.²⁰ Foucault ziet de nieuwe bestuursvorm als een kunstvorm. Het is een kunst om de populatie op de juiste manier te sturen, op een manier die het meeste voordeel oplevert. Bij deze kunstvorm staat het principe van *laissez faire* centraal. Het grote verschil met soevereiniteit is dat er geen klassiek centraal gezag meer nodig is. Het werk wordt overgelaten aan zelfregulerende mechanismen en er is geen dwang meer nodig van een soeverein. Er ontstaat een nieuwe, liberale vorm van rationaliteit waarbij er zo min mogelijk ingegrepen moet worden door de overheid. De vraag is niet hoe veel ingrijpen van de overheid nodig is om rijkdom en welvaart te bereiken voor de populatie, maar juist hoe weinig.²¹ Er ontstaat een liberale economie die voortkomt uit de verandering in bestuur die aanving in de zestiende eeuw.

Pastorale macht speelt een belangrijke rol bij de kunst van het besturen. Het hoeden van een populatie, wat een belangrijk aspect is van pastorale macht, is onderdeel van de nieuwe bestuursvorm. Het punt waarop deze vorm van macht toetreedt tot de politiek vanaf het einde van de zestiende eeuw markeert de drempel van de moderne staat. De moderne staat is volgens Foucault geboren toen bestuur een berekenende en reflecterende praktijk werd, in plaats van heerschappij op basis van traditionele principes. Politiek wordt vanaf dat moment gekenmerkt door

¹⁸ Ibid. p. 103

¹⁹ Ibid. p. 104

²⁰ Ibid. p. 49

²¹ Elden, Stuart: *Foucault's Last Decade*. John Wiley and Sons Ltd., 2016. p. 104

de kunst van het besturen, een vorm van management. Bestuur wordt op zijn beurt specifiek en krijgt te maken met populaties in plaats van met soevereiniteit.²²

Focus op populatie

Hoe maakte de focus op populatie mogelijk dat de blokkade van soevereiniteit opgeheven kon worden? Volgens Foucault biedt het perspectief van populatie de mogelijkheid om afstand te nemen van het tot dan toe gebruikte op familie gebaseerde model van economie. Er ontstaat nu pas de vorm van beheer en bestuur van populaties die we tegenwoordig kennen als 'economie'.²³ Foucault beschrijft het onderscheid tussen het individu en de populatie. Het niveau van de populatie is relevant voor economisch-politieke acties van de overheid. Het niveau van de serie individuen is alleen relevant op een instrumentele manier. Het uiteindelijke doel is de populatie als geheel, de serie van individuen is niet langer relevant als doel. De serie van individuen is enkel nog relevant als instrument of voorwaarde voor bijvoorbeeld het vergroten van welzijn op het niveau van de populatie.²⁴

Populatie zal bovenal het uiteindelijke doel van het bestuur worden volgens Foucault. Het doel is verbetering van de gesteldheid van de populatie, om haar rijkdom, levensduur en gezondheid te laten stijgen. De daarvoor gebruikte instrumenten zijn immanent aan de populatie. Dit kunnen handelingen zijn die direct gericht zijn op de populatie, zoals campagnes. Indirecte handelingen kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van technieken die, zonder dat mensen zich hiervan bewust zijn, het geboortecijfer stimuleren of de populatie leiden naar een bepaald gebied of activiteit. De populatie is het subject van behoeften en verlangens, maar ook het object van manipulatie door bestuur; vis-à-vis kunst van het bestuur. De populatie is zich tegelijkertijd bewust van wat ze wil en onbewust van wat haar toegedaan wordt.²⁵ Het dubbelzinnige fundamentele doel en instrument voor de sturing van populaties is tweeledig. Het eerste onderdeel is het belang van elk bewust individu dat onderdeel is van de populatie. Het tweede onderdeel is het belang van de gehele populatie, los van de individuele belangen en aspiraties van degenen die de populatie omvat. De rationalisering van de politieke economie zorgt ervoor dat ieder individu binnen de populatie het eigenbelang nastreeft. Hiermee wordt tegelijkertijd toch het belang van het geheel gemaximaliseerd. Dit is de geboorte van een nieuwe bestuursvorm, of in elk geval van volstrekt nieuwe tactieken en technieken voor bestuur.²⁶

De populatie wordt hiermee volgens Foucault een politiek object, een nieuw collectief object dat onbekend is voor het juridische en politieke denken van eerdere eeuwen. Een object is hier datgene waar mechanismen op gericht zijn om een bepaald effect op uit te oefenen. De politieke economie doet een beroep op de populatie om zich op een bepaalde manier te gedragen.²⁷ Gedrag was heel lang onbelangrijk, het had geen consequenties voor de samenleving. Nu de populatie het object van bestuur wordt, worden efficiëntie en productie ineens belangrijk. Het gedrag van een individu kan een verschil maken voor de productie van de gehele populatie. De staat wil de populatie zo efficiënt mogelijk laten produceren, dit levert namelijk het meeste voordeel op. Mechanismen van de politieke economie beïnvloeden het gedrag van de populatie zodat er zoveel mogelijk voordeel wordt behaald. Kennis van efficiëntie en optimale productie haalt de staat uit de statistiek.

²² Foucault, Michel: *Sécurité, territoire, population*. Gallimard, Paris 2004 (Engelse vertaling: *Security, territory, population*. New York, Palgrave 2007) p. 165

²³ Ibid. p. 104

²⁴ Ibid. p. 42

²⁵ Ibid. p. 105

²⁶ Ibid. p. 106

²⁷ Ibid. p. 42

De statistiek, die tot dan toe functioneerde binnen de grenzen van soevereiniteit, onthult dat de populatie zijn eigen regelmatigheden kent: sterftcijfers, het voorkomen van ziektes, de ontwikkeling van arbeid en rijkdom etc. Voor deze regelmatigheden gebruikt Foucault de overkoepelende term 'publieke hygiëne'. De publieke hygiëne wordt onderdeel van de politieke economie die ontstaat. Aan de hand van statistiek kan er invloed uitgeoefend worden op de publieke hygiëne en op het gedrag van mensen. Zo wordt een optimale productiviteit behaald voor de staat. Statistiek is kennis van de staat, van de krachten en middelen die een staat kenmerken op een bepaald moment. Het is dus niet langer het geheel van wetten of de vaardigheid in het toepassen daarvan, maar technische kennis die de realiteit van de staat beschrijft.²⁸ Statistiek maakt de kwantificatie van specifieke fenomenen van populatie mogelijk. Deze specificiteit is niet te reduceren tot het smalle model van de familie. Op enkele resterende thema's na, zoals morele en religieuze thema's, verdwijnt de familie als het model voor bestuur. De familie verschijnt nu echter als een element binnen de populatie en zijn bestuur.²⁹ In plaats van een model, zal de familie instrument worden voor de regulering van populatie. Deze verschuiving van het model van familie van het niveau van model naar dat van instrument in relatie tot de populatie is een fundamenteel kenmerk van de kunst van het besturen. De eliminatie van het model van de familie maakt het mogelijk voor populatie om de blokkade voor de nieuwe bestuursvorm op te heffen.³⁰

Politie

Van de zeventiende eeuw tot aan het einde van de achttiende eeuw had het woord 'politie' een veel bredere betekenis dan het vandaag de dag heeft. De politie komt namelijk in dienst te staan van de economie. Vanaf de zeventiende eeuw refereert het woord aan de middelen die de macht van de staat kunnen vergroten, en waarmee tegelijkertijd de orde in de staat in stand gehouden wordt. Door de politie is er een stabiele relatie mogelijk tussen de interne orde van de staat en de ontwikkeling van zijn macht.³¹ Deze taak van politie komt voort uit instituties die in de voorgaande eeuwen dezelfde, alhoewel minder uitgebreide, taak droegen. Deze instituties droegen zorg voor stedelijke regelgeving. Denk hierbij aan regelgeving over samenlevingsvormen, de vervaardiging van producten en de verkoop van producten. Deze regelgeving draagt bij aan een goede organisatie van de stad. De taak van politie in de zeventiende en achttiende eeuw is een uitbreiding van deze taken. Het model van de stad dient als inspiratie hiervoor.³²

De taak van politie is collectieve steun en toezicht. Ze zorgt ervoor dat individuen zich goed gedragen. Politie is gericht op de activiteiten van mensen voor zover deze iets te maken hebben met de staat. In de traditionele opvatting van een soeverein was het zijn van de mens belangrijk. Het is belangrijk om een goed mens te zijn, een gehoorzaam mens. Het is belangrijk dat je een harde werker bent en geen luilak. De kwaliteit van de staat hing af van de kwaliteit van de elementen waar ze uit opgebouwd is, de inwoners. In deze nieuwe opvatting, waarin politie een belangrijke rol speelt, is er echter interesse in wat mensen doen. Het doel van politie is daarom controle op en verantwoordelijkheid voor de activiteiten van mensen voor zover deze betrekking hebben op de ontwikkeling van de staat. Als een activiteit een verschil kan maken in de machtsuitbreiding van de staat is ze relevant voor de politie. De kwaliteit van de staat hangt in deze nieuwe opvatting af van de activiteiten van de inwoners van de staat.³³ Voor de staat is het belangrijk om de activiteiten van

²⁸ Ibid. p. 274

²⁹ Ibid. p. 104

³⁰ Ibid. p. 105

³¹ Ibid. p. 313

³² Ibid. p. 335 - 336

³³ Ibid. p. 322

mensen te stimuleren en te sturen op een manier die nuttig is voor de machtsuitbreiding van de staat. Er wordt nut gecreëerd voor de staat op basis van de activiteiten van mensen.³⁴

De politie maakt statistiek een vereiste, maar ze maakt ook de statistiek mogelijk. Zoals eerder opgemerkt is, speelt statistiek een belangrijke rol in de overgang naar de kunst van het besturen. Het doel van de politie is het ontwikkelen van machtsuitbreiding. Dit veronderstelt dat elke staat zijn eigen mogelijkheden identificeert, dit is nodig om vervolgens te kunnen bepalen wat de groeimogelijkheden zijn. Door de procedures die geïnstalleerd zijn voor het vergroten en ontwikkelen van macht, kunnen de machten van een staat en de mogelijkheden tot ontwikkeling van deze machten geïdentificeerd worden. Statistiek is de kennis van de staat over de staat. Dit houdt in: de kennis van de staat over zichzelf en over anderen. Politie en statistiek voorzien elkaar zo van informatie.³⁵

De politie heeft de traditionele rol van de herder overgenomen. Hierin komt de christelijke pastorale macht terug. De staat zorgt ervoor dat haar inwoners voorzien worden in basisbehoeften als voedsel, onderdak en gezondheidszorg. Dit is allemaal nodig om zoveel mogelijk nut te winnen voor de staat. Mensen zijn productiever als ze goed eten en gezond zijn. Voorzieningen in basisbehoeften en gezondheidszorg staan in dienst hiervan. De politie zal ervoor zorgen dat zoveel mogelijk mensen aan het werk gaan. De verschillende capaciteiten van de inwoners behoeven ook aandacht. Het is van belang voor de staat dat de beroepen die uitgeoefend worden en de producten die vervaardigd worden nuttig zijn voor de staat. Het uiteindelijk doel van de staat is namelijk machtsuitbreiding. De staat lijdt verlies als ze investeert in levensonderhoud en gezondheidszorg voor haar inwoners, maar dit niets oplevert. Het is een taak van de politie om dit in de gaten te houden.³⁶

Kort gezegd is het fundamentele object van de politie het samenleven van mensen. Politie wordt belangrijk door de opkomst van een nieuwe economie en de daarbij behorende samenleving. In de politieke economie die opkomt met de kunst van het besturen heeft de politie een speciale plek gekregen. De politie moet ervoor zorgen dat mensen in grote aantallen blijven leven. Dit gaat verder dan overleven en voorkomen dat mensen overlijden. De staat verwacht van mensen dat ze blijven leven en energie steken in activiteiten die nut opleveren voor de staat. De politie zorgt voor productie, distributie en circulatie van producten door de activiteiten van mensen. Activiteiten dragen op deze manier bij aan het effectieve nut van de staat, aan de machtsuitbreiding. Er is een cirkel die begint bij de staat als macht van rationele en berekenende interventie in het leven van individuen. De cirkel komt terug bij de staat als groeiende macht. Die macht kan ontwikkeld worden door het leven van mensen te gebruiken. Dit is zeer nuttig voor de staat.³⁷

De koppeling tussen machtsuitbreiding van de staat en zorg voor het welzijn van haar inwoners is kenmerkend voor de politie. Foucault citeert in dit verband Johann Heinrich Gottlob von Justi, die tot het uiterste gaat in de statistische aanpak van de regulering van populaties:

Police is the set of laws and regulations that concern the interior of a state, which endeavor to strengthen and increase its power, to make good use of its forces and finally to procure the happiness of the subjects.³⁸

³⁴ Ibid. p. 323

³⁵ Ibid. p. 315

³⁶ Ibid. p. 325

³⁷ Ibid. p. 326 – 327

³⁸ Von Justi, Johann Heinrich Gottlob: *Grundsätze der Policy-Wissenschaft*. Van den Hoecks, Göttingen 1756. p.

De cirkel van de staat loopt door het leven van mensen, gebruikt zelfs dit leven voor haar eigen nut. Lichaamsfuncties worden hierdoor functioneel, ze staan in dienst van de staat. Volgens Foucault impliceert de cirkel dat de politie de macht van de staat moet koppelen aan het geluk van mensen. Geluk duidt erop dat iemand meer doet dan enkel leven, er is ook sprake van welzijn naast het zijn. Als mensen gelukkig zijn en activiteiten uitvoeren, zal dit bijdragen aan de machtsuitbreiding van de staat. Op deze manier ontstaat er een directe link tussen het welzijn van mensen en het nut hiervan voor de staat.³⁹

Van politiestaat naar nieuwe economie

In de eerste helft van de achttiende eeuw komt er kritiek op de zogenaamde politiestaat, deze kritiek komt voor uit fysiocratische literatuur. Hierdoor valt deze politiestaat uiteindelijk uit elkaar.⁴⁰ De economische stroming van fysiocraten gaat uit van de natuur en landbouw als primaire bron van welvaart. De grenzen van het systeem van politie worden opengebroken, er moet namelijk ruimte komen voor landbouw in het systeem. De focus verschuift van de stad naar het land, van de markt naar de productie.⁴¹ De politiestaat wordt gekenmerkt door autoritaire regulatie. Mensen worden gestimuleerd om zoveel mogelijk te reproduceren, het zijn immers de bevolkingsaantallen die uiteindelijk nut voor machtsuitbreiding van de staat moeten zorgen. Daarbuiten zijn subjecten enkel subject van de politie.⁴² Volgens de fysiocraten is er spontane regulatie. De populatie wordt niet geconceptualiseerd als een aantal, daarin ligt volgens hen geen waarde. Populatie heeft een relatieve waarde, en geen absolute waarde. Er is wel degelijk sprake van een optimaal aantal mensen om de economie te versterken in een bepaalde situatie. De fysiocraten gaan er wel van uit dat het aantal mensen uit zichzelf verandert. De specifieke situatie bepaalt op natuurlijke wijze wat het aantal mensen is, dit is spontane regulatie. Nu is er geen interventie door middel van regulatie meer nodig.⁴³ Individuen zijn niet meer onderworpen aan regulatie door de staat, maar hebben de vrijheid om zichzelf aan te passen. Het is niet meer de taak van de staat om het geluk van eenieder te transformeren in geluk voor iedereen, namelijk machtsuitbreiding.⁴⁴

De afbreuk van de politiestaat en de nieuwe focus op landbouw zijn onderdeel van een discussie over economie. Deze discussie over economie geeft aanleiding tot nieuwe ideeën over bestuur. Nieuwe ideeën over economie en bestuur ondersteunen de kunst van het besturen die opkomt in de achttiende eeuw. De liberale opvatting van spontane regulatie is typisch voor de kunst van het besturen die Foucault beschrijft. Deze natuurlijke beweging in een samenleving staat lijnrecht tegenover de politiestaat en vormt een nieuw domein dat Foucault de burgerlijke samenleving noemt.⁴⁵ De burgerlijke samenleving kenmerkt zich door zelfstandige burgers die een eigen cultuur opbouwen. Volgens de kunst van het besturen is de staat verantwoordelijk voor de burgerlijke samenleving, daarop wordt management uitgeoefend. Dit is een verandering ten opzichte van de politiestaat, waar de bevolkingsaantallen het subject waren.⁴⁶

³⁹ Foucault, Michel: *Sécurité, territoire, population*. Gallimard, Paris 2004 (Engelse vertaling: *Security, territory, population*. New York, Palgrave 2007) p. 327

⁴⁰ Ibid. p. 341

⁴¹ Ibid. p. 342

⁴² Ibid. p. 344

⁴³ Ibid. p. 345

⁴⁴ Ibid. p. 346

⁴⁵ Ibid. p. 349

⁴⁶ Ibid. p. 350

De populatie kent een intern mechanisme van regulatie, ze is ondergeschikt aan natuurlijke wetten. De staat neemt hier de verantwoordelijkheid voor, in de tweede helft van de achttiende eeuw gebeurt dat aan de hand van interventie. De populatie als reeks natuurlijke fenomenen vervangt de opvatting van populatie als verzameling subjecten in de politiestaat.

Het feit dat de populatie en economische processen onderworpen zijn aan natuurlijke processen betekent dat er geen rechtvaardiging is buiten deze natuurlijke processen. Het heeft ook geen zin om deze processen te reguleren, er kan geen invloed op uitgeoefend worden. Interventie door de staat zal beperkt zijn. De rol van de staat is het respecteren van de natuurlijke processen en hiermee aan de slag gaan.⁴⁷ Het principe van *laissez faire* staat centraal bij de kunst van het besturen. Er is management nodig, geen controle door regels en regulaties. Op deze manier wordt vrijheid onmisbaar in bestuur. Een voorwaarde voor goed bestuur is het respecteren van vrijheid.⁴⁸

De opstandigheid van de mens

Aan het einde van de collegereeks snijdt Foucault een onderwerp aan dat nog niet eerder naar voren is gekomen. Volgens Foucault zal er in principe altijd *raison d'État* zijn, er zal altijd bestuurd worden. Er zullen altijd overheden blijven bestaan en de staat zal er altijd zijn. Hij schetst echter wel een tijd waarin dit mogelijk op een einde loopt, een eindtijd. De mogelijkheid van deze eindtijd houdt een voltooiing in van het historische en politieke tijdperk. Bestuur van de staat zal tot een einde gebracht worden. Het einde van deze tijd komt voort uit de samenleving zelf. Als de burgerlijke samenleving zichzelf kan bevrijden van de beperkingen van de staat is het afgelopen met het tijdperk van de staat. Dit is volgens Foucault het eerste teken van opstandigheid, het erkennen van een eschatologie waarin de burgerlijke samenleving de staat zal overheersen.

Blijkbaar heeft Foucault een zeker vertrouwen in de samenleving. Er komt volgens hem een moment waarop de populatie de banden van gehoorzaamheid doorbreekt en zich losmaakt van het bestuursproject waar ze onderdeel van is geweest. Ze heeft dan het recht om haar eigen wet te maken, die de wet van gehoorzaamheid vervangt. De vrijheid van de mens staat volgens Foucault gelijk aan opstandigheid.⁴⁹

⁴⁷ Ibid. p. 352

⁴⁸ Ibid. p. 353

⁴⁹ Ibid. p. 356

Hoofdstuk 3: Van *government* naar *governance*

Dit hoofdstuk behandelt de overgang van *government* naar *governance*. De bestuurskunde beschrijft deze overgang in bestuur. De overgang van *government* naar *governance* komt terug in verschillende vakgebieden. Hier kies ik het perspectief van de bestuurskunde, om zo in het laatste hoofdstuk van mijn thesis een vergelijking te kunnen maken tussen het filosofische deel en bestuurskundige deel van mijn thesis. Allereerst behandel ik *government*, een verticale vorm van sturing. Vervolgens komt *governance* aan bod, een vorm van bestuur die zich kenmerkt door horizontale sturing. Jammer genoeg is er voor beide termen geen goede vertaling in het Nederlands. De termen *government* en *governance* worden soms zelfs allebei vertaald met 'bestuur', terwijl de vakliteratuur hier een belangrijk onderscheid in maakt.

In de conclusie vergelijk ik het bestuurskundige deel van mijn thesis, dat beschreven staat in dit hoofdstuk, met het filosofische deel, wat beschreven staat in de hoofdstukken 1 en 2. Daarbij draag ik een tweetal mogelijkheden aan om de positie van de bestuurskunde te beschrijven ten opzichte van het neoliberale project van Foucault.

Government

De eerste vorm van bestuur die ik wil bespreken is *government*. Dit is een klassiek besturingsconcept binnen de bestuurskunde dat er vanuit gaat dat de ontwikkelingen en vraagstukken in een samenleving beheersbaar en oplosbaar zijn vanuit een centraal punt. Hierbij staat een overheid centraal die de samenleving van bovenaf aanstuurt. De overheid ziet de samenleving als maakbaar en kneedbaar. Effectieve organisatie leidt tot de ontwikkeling van de samenleving.⁵⁰ Dit wordt ook wel een verticale vorm van sturing genoemd. Bestuurskundige Roel in 't Veld omschrijft sturing als de '(doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context.'⁵¹ De overheid oefent invloed uit op de samenleving door middel van sturing. Bepaalde ontwikkelingen in de samenleving worden gestimuleerd en beïnvloed op een manier die aansluit bij de doelstellingen van de politiek. Sturing wordt uitgeoefend door middel van beleidsvorming, beleidsuitvoering en bepaalde beleidsinstrumenten.⁵²

Volgens bestuurskundigen Erik Hans Klijn en Joop Koppenjan verwijst *government* naar publieke probleemoplossing, beleidsvorming en dienstverlening volgens het Traditionele Model voor Openbaar Bestuur.⁵³ Het succes van dit model was zichtbaar in de opkomst van de welvaartsstaat in westerse landen, en vooral in de bureaucratische organisatie van het overheidsapparaat die wereldwijd overgenomen werd. Problemen, beleidsmaatregelen en diensten worden in dit model toegeschreven aan gespecialiseerde overheidseenheden. Integratie en coördinatie worden gerealiseerd door bevel en controle binnen de bureaucratie, gekenmerkt door taakdifferentiatie en procedures. In Westerse democratieën worden politieke besluiten genomen door verkozen bestuurders die aan de top van de bureaucratie staan, zij worden op hun beurt weer verantwoordelijk gehouden door vertegenwoordigende organen van verkozen politici. Deze politieke besluiten worden op een neutrale manier geïmplementeerd door ambtenaren die de regels volgen. Het overheidsapparaat is geprofessionaliseerd en gericht op de productie van effectieve beleidsvormen en diensten, waarmee recht gedaan wordt aan de principes van gelijkheid, legitimiteit en legaliteit. Complexiteiten worden aangepakt door ze te deconstrueren, op te delen en

⁵⁰ Bekkers, Victor. *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom Lemma, 2007. p. 91 - 93

⁵¹ in 't Veld, Roel. *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA, 1989. p. 18

⁵² Bekkers, Victor. *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom Lemma, 2007. p. 19

⁵³ Klijn, Erik Hans en Joop Koppenjan: *Governance Networks in the public sector*. Routledge, New York 2016. p.

verschillende taken toe te schrijven aan gespecialiseerde eenheden, waar ze verwerkt worden als intellectuele uitdagingen met de inbreng van beleidsanalisten, professionals en wetenschappelijke kennis. Het succes van dit model heeft geleid tot een steeds toenemend aantal taken, personeel, organisatorische eenheden en budgetten. Dit resulteert geleidelijk aan in problemen die niet meer te overzien zijn, dit probleem wordt het probleem van 'Big Government' genoemd.⁵⁴

De samenleving splitst zichzelf zo op in een groot aantal ongelijksoortige, sterk gespecialiseerde organisaties. Deze differentiatie vindt niet alleen plaats in de samenleving zelf, maar ook bij de overheid. Er zijn twee dimensies van belang bij deze opsplitsing van samenleving en staat: een structurele en een politiek-culturele. De structurele dimensie houdt de differentiatie van de samenleving in. De samenleving wordt opgedeeld in steeds meer kleine onderdelen, daardoor groeit het aantal organisaties. De complexiteit van de samenleving neemt hierdoor toe. Bij de politiek-culturele dimensie staan normen en waarden centraal. Het gaat met name over de betekenis van normen en waarden in onze samenleving, de mobilisatie daarvan en het gebruik van normen en waarden als besluitvormingscriteria.⁵⁵

Nieuwe vorm van sturing

Door de problemen die het Traditionele Model oplevert, ontstaat er behoefte aan een nieuwe manier van probleem oplossen, beleidsvorming en dienstverlening. De bestuurskunde brengt een viertal tekortkomingen van klassieke sturing naar voren. Ten eerste relativeert de bestuurskunde het idee van centrale sturing van de samenleving. De overheid is slechts één van de partijen die samen de samenleving vormen, daarmee is ze zelf ook het object van sturing. Ten tweede bestaat 'dé overheid' niet. De overheid is zelf namelijk ook een verzameling van organisaties. Ten derde komt er meer aandacht voor de uitvoering van beleid, waarin ook veel problemen zijn. Ten slotte komt er bij handhaving twijfel naar voren over de effectiviteit van beleid en sturing. De samenleving vraagt om meer regels en sturing terwijl ze zich tegelijkertijd steeds minder aan deze regels wenst te houden.⁵⁶

Er wordt gezocht naar een andere manier om zogenaamde complexe problemen aan te pakken. Bij een complex probleem zijn meerdere actoren betrokken, maar is er geen hoofdverantwoordelijke aan te wijzen. Een nieuwe aanpak is erop gericht om de betrokken actoren te verenigen in een zogenaamde arena. Een arena is een plek waar overleg plaatsvindt, het uiteindelijke doel is het vinden van een gezamenlijke oplossing voor het complexe probleem. Deze nieuwe manier wordt *governance* genoemd. De verticale vorm van sturing die voorkomt bij *government* wordt hiermee niet in de steek gelaten, in bepaalde vormen komt ze tegenwoordig nog steeds voor.

Governance

De nadruk ligt bij *governance* op het proces van besturen in plaats van op de vorm van de overheid. De macht van de overheid is beperkt, ze erkent dat er meerdere sturingscentra zijn die de samenleving kunnen beïnvloeden. Dit is een verschuiving van monocentrische sturing naar vormen van polycentrische sturing. De aandacht verschuift tegelijkertijd van de inrichting en het functioneren van de sturende organisatie naar de sturingscontext en het object van sturing. Het zelforganiserende vermogen van de diverse partijen wordt van groot belang. Dit zorgt ervoor dat er aan de ene kant sprake is van autonomie en van wederzijdse afhankelijkheid aan de andere kant.⁵⁷ De *government* aanpak impliceert gebruik van een formele hiërarchische positie voor het eenzijdig opleggen van

⁵⁴ Erik Hans Klijn en Joop Koppenjan: *Governance Networks in the public sector*. Routledge, New York 2016. p. 5

⁵⁵ Bekkers, Victor. *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom Lemma, 2007. p. 28 - 30

⁵⁶ Ibid. p. 96, 97

⁵⁷ Ibid. p. 98, 99

oplossingen. Bij de *governance* aanpak ligt de nadruk op het proces waardoor de uitkomst bereikt wordt. Zoals bestuurskundigen Pierre en Peters uitleggen:

The strength of the state has become contextual and entrepreneurial rather than, as was previously the case, something derived from the constitutional and legal strength of the state institutions.⁵⁸

De processen van *governance* zijn inherent politiek, ze gaan over het verzoenen van verschillende waarden en de verschillende actoren die de waarden vertegenwoordigen. *Governance* vindt plaats in netwerken, zo worden de horizontale relaties benadrukt tussen overheidsorganisaties en andere organisaties.⁵⁹ *Governance* netwerken worden gedefinieerd als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren, die zich groeperen rondom een beleidsprobleem, beleidsprogramma en/of een set middelen en die voortkomen uit, in stand gehouden worden door en worden veranderd door een reeks interacties. Deze netwerken worden gekenmerkt door complexe beleidsproblemen die niet door één actor opgelost kunnen worden, maar die collectieve actie van meerdere actoren vereisen.⁶⁰ Volgens de Spaanse socioloog Manuel Castells is deze netwerksamenleving gebaseerd op een informatietechnologisch paradigma.⁶¹ Diensten worden voornamelijk geproduceerd met kennis en informatie als grondstoffen, bij goederen is hier minder sprake van. ICT dringt door in de gehele samenleving en tevens in de overheid. Hierdoor ontstaan er meer mogelijkheden, maar tegelijkertijd is het resultaat een complex geheel van informatiestromen.⁶²

Deze aanpak lijkt een democratische insteek te hebben. Door probleemoplossing en beleidsvorming te verdelen over verschillende groepen van actoren hebben individuen veel te zeggen, ze worden gehoord. Er is minder sprake van een hiërarchische verdeling dan in het geval van *government*. Tegelijkertijd blijft dit onderdeel van het bestuur, en is deze aanpak niet per se democratisch. Het gebruiken van actoren in bestuur is zelfs een versterking van het bestuur. Er is dan wel minder hiërarchie, maar het oplossen van problemen en beleidsvorming bevinden zich toch in het netwerk van het bestuur.

Er is in netwerken sprake van relatief grote onderlinge afhankelijkheid tussen actoren. De verschillende vereisten die nodig zijn voor het oplossen van een probleem liggen namelijk bij diverse actoren. De afhankelijkheid van andere actoren zorgt voor een hoge mate van strategische complexiteit en een onvoorspelbare werkwijze. Netwerken kennen complexe interacties vanwege de autonomie van de verschillende actoren. Ze hebben allemaal hun eigen perceptie van problemen, oplossingen en strategieën. Dit leidt tot substantiële verschillen in percepties van actoren, tot waardenconflicten en onenigheid over te implementeren beleid en te leveren diensten. Interacties in netwerken blijven wel duurzaam na verloop van tijd. De *governance* die plaatsvindt in deze netwerken, netwerk *governance*, wordt gedefinieerd als de set van bewuste pogingen tot sturing of strategieën van actoren binnen netwerken gericht op het beïnvloeden van interactieprocessen en/of de karakteristieken van deze netwerken. Door deze strategieën toe te passen behalen actoren in netwerken resultaten op het gebied van oplossingen, beleid en diensten. In zekere zin is er sprake van zelfbestuur, aangezien de actoren geen bewuste pogingen tot sturing doen vanuit een belangeloos of meta-perspectief.⁶³ Je kunt je echter afvragen of alle actoren uit gaan van belangeloze

⁵⁸ Pierre, Jon and B.Guy Peters (eds) *Governance, Politics and the State*. Basingstoke, Macmillan 2000. p. 194

⁵⁹ Erik Hans Klijn en Joop Koppenjan: *Governance Networks in the public sector*. Routledge, New York 2016. p. 7

⁶⁰ Ibid. p. 11

⁶¹ Castells, Manuel. *The rise of network society*. Cambridge: Blackwell, 1996. p. 61

⁶² Bekkers, Victor. *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom Lemma, 2007. p. 35 - 37

⁶³ Erik Hans Klijn en Joop Koppenjan: *Governance Networks in the public sector*. Routledge, New York 2016. p. 11

zelfbesturing. Deze actoren bevinden zich in het netwerk van het bestuur, daardoor is complete belangeloosheid misschien al niet meer mogelijk.⁶⁴

⁶⁴ Ibid. p. 11

Hoofdstuk 4: Conclusie

In het filosofische deel van mijn thesis heb ik de overgang van 'soevereiniteit over een territorium' naar de 'regulering van een populatie' geanalyseerd die Foucault beschreven heeft in een collegereeks. De overgang in bestuur leidt volgens hem tot neoliberalisme. Hij komt tot deze conclusie op basis van zijn beschrijving van de onontkomelijke logica van de politieke moderniteit. Foucault poogt een schril licht te werpen op de discussie rondom bestuur. De ironie hiervan is dat dit in de bestuurskunde vaak gelezen wordt als handboek. Er is geen behoefte aan de achterliggende geschiedenis en theorie van bestuur. Je zou kunnen zeggen dat Foucault de bestuurskunde een dienst bewijst door haar te voorzien van een filosofie, een verhaal. Het is echter nog maar de vraag of de bestuurskunde hier behoefte aan heeft.

Er zijn verschillende manieren om de positie van de in de bestuurskunde beschreven overgang van *government* naar *governance* ten opzichte van Foucault te beschrijven. In mijn conclusie wil ik twee mogelijkheden delen. Ten eerste kan je beargumenteren dat de bestuurskunde een product van het neoliberalisme is. Al zo lang er sprake is van bestuur, is er sprake van bestuurskunde. De bestuurskunde heeft geen speciaal doel, zoals een soeverein bijvoorbeeld wel een heel specifiek doel heeft. Bestuurskunde is meer gericht op reflectie op verschillende vormen van bestuur, maar kan eigenlijk elk doel dienen. Het doel dat ze dient, is meestal hetgeen wat samengaat met de dominante bestuursvorm op dat moment.

Ten tweede kan je beargumenteren dat de overgang van *government* naar *governance* onderdeel is van het neoliberale project. Dit zou betekenen dat bestuurskunde zelf de meest recente fase is van het neoliberalisme. In deze visie kwam de bestuurskunde op aan het einde van de twintigste eeuw. In dezelfde periode, om precies te zijn in 1973, werd de eerste universitaire opleiding bestuurskunde in Nederland gestart aan de Universiteit Twente. Het is logisch dat de bestuurskunde in deze periode opkomt, er is namelijk behoefte aan een dergelijke wetenschap op dat moment. Er is behoefte aan een wetenschap die de spontane regulatie van de populatie respecteert, maar haar tegelijkertijd managet. Deze behoefte komt vanuit het neoliberalisme. De taak van de bestuurskunde in het neoliberalisme is dus het managen van de populatie. De mensen waaruit deze populatie opgebouwd is, zijn volgens Foucault echter in essentie opstandig. Aan het einde van zijn collegereeks heeft hij een eindtijd beschreven waarin de opstandige mens zijn vrijheid opeist en de banden van gehoorzaamheid aan de staat doorbreekt. De beste manier om deze opstandige mensen van hun revolutionaire grootsheid af te houden is door ze te managen, in plaats van ze direct aan te vallen. Hier is een verband te leggen met *governance*. Het doel van *governance* is immers het verzoenen van verschillende waarden en actoren. Door deze horizontale sturing blijft de opstandige mens onderdeel van het bestuursnetwerk.

Hier kan de universiteit als voorbeeld dienen. Het College van Bestuur is zelf onderdeel van het bestuursnetwerk van de universiteit. In dit netwerk hebben de faculteiten, vakgroepen, projectgroepen, medezeggenschapsraden et cetera relatief veel in te brengen. Het komt voor dat de opstandige mens zich uitspreekt. Dit kan bijvoorbeeld gaan over een behoefte aan meer inspraak op de universiteit, zoals het geval was bij de bezetting van het Maagdenhuis in het voorjaar van 2015. Deze schreeuw om democratie wordt beantwoord met het oprichten van meer projectgroepen en medezeggenschapsraden. Hierdoor krijgen mensen het idee dat ze meer inspraak hebben, terwijl ze precies op dat moment zelf opgenomen worden in het bestuursnetwerk. Dat betekent dat het uiteindelijke gevolg geen hoger democratisch gehalte van de universiteit is, maar zelfs een uitbreiding van het bestuur. Deze vorm van modern bestuur legt nooit iets vast. Het is van groot belang om de opties open te houden, zodat er veel beweegruimte blijft voor het bestuur.

In Human Resource Management zien we de voorloper van de moderne economie. Mensen zijn verworden tot menselijk productiemateriaal. Er wordt management uitgeoefend op het gedrag van mensen om productiviteit en efficiëntie te vergroten. Als je ziek bent kan je beter niet naar je werk gaan, de totale productiviteit gaat namelijk nog meer omlaag als je andere mensen aansteekt. Het is voor een universiteit niet voordelig als er veel langstudeerders zijn. De totale productiviteit gaat omlaag met elke student die niet nominaal studeert. Voor deze moderne vorm van bestuur maakt rendement wel uit. De mens draagt zelf bij aan het vergroten van de productiviteit. De gehele samenleving wordt betrokken in de horizontale sturing van het bestuursnetwerk, wat een goede manier is om de opstandige mens in bedwang te houden.

Deze vergelijking van de filosofie en bestuurskunde geeft veel stof tot nadenken. Het combineren van filosofie met een vakgebied zoals de bestuurskunde biedt voor mij persoonlijk een enorme verdieping in de theorie. Het is precies deze uitdaging van de filosofie die je overal op kan toepassen.

Literatuurlijst

Bekkers, Victor. *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom Lemma, 2007.

Castells, Manuel. *The rise of network society*. Cambridge: Blackwell, 1996.

Elden, Stuart. *Foucault's Last Decade*. John Wiley and Sons Ltd., 2016.

Foucault, Michel. *Security, territory, population*. Vertaler: Graham Burchell. New York: Palgrave, 2007.

in 't Veld, Roel. *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA, 1989.

Klijn, Erik Hans, and Joop Koppenjan. *Governance Networks in the public sector*. New York: Routledge, 2016.

Pierre, Jon, and B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. Macmillan: Basingstoke, 2000.

von Justi, Johann Heinrich Gottlob. *Grundsätze der Policy-Wissenschaft*. Göttingen: Van den Hoecks, 1756.