

# Tegendraads betrokken

## De bijdrage van de complexiteitstheorie aan bestuur en bestuurskunde\*

Hans Joosse

*De complexiteitstheorie daagt uit tot een kritisch-constructieve houding ten aanzien van de praktijk en wetenschap van besturen. Vanuit het wereldbeeld van complexe systemen plaatst ze kritische kanttekeningen bij het machine-denken dat bestuur en bestuurskunde sterk en blijvend heeft beïnvloed. Veel hedendaagse pogingen om maatschappelijke vraagstukken te vereenvoudigen tot kenbare, oplosbare en controleerbare problemen zijn op het machine-denken terug te voeren. Het denken over complexe systemen daarentegen beschouwt de complexiteit van besturen en samenleven als kwaliteit en zet ons op het spoor om complexiteit te vergroten in plaats van te reduceren. De complexiteitstheorie houdt bestuur(skunde) niet alleen scherp ten aanzien van onterechte vereenvoudigingsreflexen, maar biedt ook de handelingsoptie van complexiteitsvergroting.*

### Inleiding

‘De overheid is een machine geworden’, zo zei de Nationale Ombudsman recentelijk in een interview met *Trouw* (Zuidervaart & Brandsma, 2019). Hij doelde op gestandaardiseerde werkwijzen en procedures in het openbaar bestuur die burgers reduceren tot radertjes en onvoldoende menselijk gezicht tonen. Dit machine-denken en -handelen heeft een lange geschiedenis en ligt ten grondslag aan (ook huidige) pogingen van overheden om maatschappelijke vraagstukken te reduceren tot behapbare en beheersbare brokken. In dit artikel presenteer ik de complexiteitstheorie als nuttig tegengif voor een mechanische opvatting van bestuur en samenleving. Als eerste ga ik in op vereenvoudigingen in de praktijk van het openbaar bestuur en het onderliggende mechanische wereldbeeld. Vervolgens richt ik de blik op de bestuurswetenschap, die simplificaties in de bestuurspraktijk heeft helpen vormgeven. Daarna presenteer ik een alternatieve visie op de praktijk vanuit het denken over complexe systemen en betoog ik dat de complexiteitstheorie kan helpen om bestuur en bestuurskunde scherp te houden ten aanzien van onterechte vereenvoudigingsreflexen. Ten slotte schets ik de constructief-betrokken bijdrage van de complexiteitstheorie met een hande-

\* J.A. Joosse, MSc is promovendus aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Department of Public Administration and Sociology. Met dank aan Geert Teisman, Jitske van Popering-Verkerk, Vivian Visser, Wouter Spekkink en Willem de Koster voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel.

lingsperspectief, gebaseerd op een positieve perceptie van complexiteit, namelijk als kwaliteit en voedingsbodem voor hoogwaardige en ‘rijke’ resultaten.

### **Simplificatie in het openbaar bestuur**

Het moderne openbaar bestuur is van origine een complexiteitsonvriendelijk bestuur. De politicoloog en antropoloog James Scott liet in zijn klassieker ‘Seeing like a State’ (1998) zien hoe de overheid sinds de industrialisatie is begonnen met het leesbaar en begrijpelijk maken van de samenleving. Hij geeft tal van voorbeelden, zoals het recht trekken van kronkelige straten in stadscentra en het plaatsen van één soort bomen in lange, rechte rijen. Met deze ‘simplificatie’, zoals hij het noemt, wordt een orde opgelegd die de overheid grip en controle geeft in haar streven naar maatschappelijke vooruitgang.

Dit ordelijke denken en handelen treffen we ook in huidige bestuurspraktijken volop aan, heeft Geert Teisman laten zien (bijv. Teisman, 2005; Teisman, Van Buuren, Edelenbos, & Warner, 2013). Twee recente manifestaties vonden we bij de verbouwing van het Utrechtse Stationsplein en de aanpak van multi-problematiek in gezinnen. In Utrecht werd de herontwikkeling van het relatief kleine, maar voor veel partijen cruciale gebied tussen Centraal Station en Hoog Catharijne opgeknipt in deelprojecten, waardoor de complexe opgave werd gereduceerd tot een statische orde met heldere grenzen tussen de delen (Joose & Teisman, 2017; 2020). In gezinnen wordt multi-problematiek ontrafeld tot geïsoleerde deelproblemen (overlast, schulden, psychisch welzijn, opvoeding) die door aparte organisaties met de juiste expertise worden opgelost (Joose, Teisman, Van Buuren, & Verschoor, 2019). In deze voorbeelden wordt de complexiteit gereduceerd door het aanbrenge van inhoudelijke en organisatorische grenzen en structuren, waardoor het probleem kenbaar wordt en met een lineaire aanpak (van A naar B) kan worden opgelost.

Deze simplificatie-reflexen verraden een hardnekkige denkfiguur: de machine. Sinds de industrialisatie, stelt bestuursfilosoof Terpstra (1998), representeren bestuurders de samenleving en zichzelf graag als een machine. Immers, als maatschappelijke vraagstukken evenals een machine begrensd, kenbaar en voorspelbaar zijn, dan zijn ze voor de overheid beheersbaar en oplosbaar en kan maatschappelijke vooruitgang worden geboekt. In de machinelogica staat de overheid buiten en boven de samenlevingsmachine. De samenleving wordt een ‘object van sturing’ en de overheid is ‘in control’. Op deze manier worden vraagstukken ‘getemd’ en (de schijn van) beheersing en maakbaarheid geschapen. Overigens vraagt een mechanische samenleving ook om een mechanisch bestuur, stelt Terpstra treffend. Sturing en beheersing vereisen een geoliede overheidsmachine. Zo zien we de machine weerspiegeld in het beeld van samenleving én overheid.

Hans Joosse

## Simplificatie in de bestuurskunde

In het machine-denken krijgt wetenschap een instrumenteel karakter, gericht op het ontwikkelen van tools die de overheid helpt om grip te krijgen op maatschappelijke vraagstukken (Terpstra, 1998). De bestuurskunde is eerder in dit tijdschrift door Van Putten (2015), gebruikmakend van het werk van Frissen en Trommel, getypeerd als een op beheersing en maakbaarheid gerichte discipline. We zien dit terug in sturingsmodellen die tenderen naar een vereenvoudiging van bestuur en samenleving tot behapbare en controleerbare uitdagingen. Bekend is de traditionele machinebureaucratie met haar heldere hiërarchie, taakverdeling en standaardisatie van werkprocessen (Morgan, 2006). Typerend is ook de lineaire opvatting van processen waarin het einddoel wordt bereikt via vooraf gedefinieerde tussenstappen (Lasswell, 1975). Dit soort 'productieprocessen', zoals Lenk (2007) ze noemt, treffen we ook aan in projectmanagement (bijvoorbeeld Wysocki, 2011). In het bijzonder heeft de output-kant van de bestuursmachine een prominente en blijvende plek gekregen sinds het New Public Management met haar focus op targets en performance (Osborne & Gaebler, 1992). Ook draagt de bestuurskunde sporen van het idee dat een geavanceerde probleemanalyse kan leiden tot een rationele keuze van de juiste instrumenten, ook wel *policy design* genoemd (Dryzek, 1983; Howlett, 2019). Daarbij dient gebruik te worden gemaakt van objectieve, bewezen kennis (*evidence-based policy*) (Pawson, 2006). Al deze benaderingen vertonen mechanische kenmerken die het openbaar bestuur en maatschappelijke vraagstukken vereenvoudigen tot een kenbaar en beheersbaar object.

## Een alternatieve kijk vanuit de complexiteitstheorie

De tussenconclusie is dat het openbaar bestuur (nog steeds) sterke trekken vertoont van vereenvoudiging, niet in de laatste plaats daartoe aangezet door de bestuurskunde als wetenschappelijke discipline. Het is deze vereenvoudiging en het onderliggende mechanische wereldbeeld dat door de complexiteitstheorie in twijfel wordt getrokken. De complexiteitstheorie vertrekt namelijk vanuit het alternatieve wereldbeeld van complexe systemen, daarbij gebruikmakend van inzichten uit (onder meer) de evolutionaire biologie, natuurkunde en cybernetica (bijvoorbeeld Eppel & Rhodes, 2018; Gerrits & Marks, 2017; Teisman, van Buuren, & Gerrits, 2009). Het begrip 'systeem' verwijst niet naar de koloniserende, op beheersing gerichte systeemwereld zoals geïdentificeerd door Habermas en in ambtelijk taalgebruik vaak synoniem voor 'de bureaucratie'. In de complexiteitstheorie zijn complexe systemen dynamische, diverse, onvoorspelbare en onbeheersbare geheelen, die in elkaar zijn ingebed en zichzelf organiseren (Merali & Allen, 2011). Het beeld van de wereld als complex systeem verschilt dus op alle aspecten van een mechanische kijk op samenleving en bestuur (Heylighen, Cilliers, & Gershenson, 2007).

De complexiteitstheorie heeft mijns inziens vier belangrijke implicaties voor het denken over bestuur en samenleving. Ten eerste is *het openbaar bestuur niet in control*. Ieders rationele vermogen schiet tekort om maatschappelijke vraagstukken volledig te kennen en voorspellen (Rescher, 1998). In weerwil van wat het bestuur graag uitstraalt, is zijn succes en falen daarmee deels afhankelijk van ‘geluk’, verrassingen en toeval. Ten tweede is *de samenleving geen object van sturing*. De samenleving is niet ‘daar’ en bestuurbaar vanaf ‘hier’, vanuit een ‘cockpit’ of ‘dashboard’. De overheid kan alleen als onderdeel van het systeem ‘samenleving’ haar (enigszins) kennen en beïnvloeden (Cilliers, 2001; 2002). Bovendien, en ten derde, geldt dat *de samenleving haar eigen sturing kent*. ‘Sturing is altijd zelfsturing van systemen’, zei socioloog Luhmann (1997). Systemen interpreteren prikkels van buiten volgens hun eigen rationaliteit en laten zich daarmee niet van buiten- of bovenaf beheersen (bekend als *autopoïese*) (Brans & Rossbach, 1997). Als vierde, ten slotte, kan *vereenvoudiging leiden tot een vorm van (morele) armoede*. Het snijdt zichzelf vaak in de vingers. Bij het Utrechtse Stationsplein leidde de statische orde tot een verarming van mogelijke oplossingsrichtingen, waardoor er geen hoogwaardig resultaat werd bereikt. In gevallen van multi-problematiek leidt opknippen van problemen niet zelden tot verwarring van de leefwereld van gezinnen (Joosse et al., 2019).

### Een tegendraadse gesprekspartner

Deze kijk op bestuur en samenleving maakt de complexiteitstheorie tot een tegendraadse gesprekspartner. Het stelt immers kritische vragen bij de mechanische trekken in het wereldbeeld van bestuur en bestuurskunde. In de bestuurspraktijk verwoordt en verklaart de complexiteitstheorie de worsteling van ambtenaren met onbedoelde, nadelige effecten van vereenvoudiging. Een complexiteitstheoretische reflectie heeft daarmee ook een therapeutische functie. Tegelijkertijd schuurt de complexiteitstheorie met de organisatiecontext van veel ambtenaren. Geert Teisman gebruikt het beeld van de nar: hij zegt misschien ware dingen en nodigt uit tot verlichtende zelfspot, maar het is ook prettig als hij weer vertrekt. Ook binnen de bestuurskundige wetenschap mag de complexiteitstheorie mijns inziens schuren en ons – bestuurskundigen – scherp houden ten aanzien van vereenvoudigingsreflexen. Een goed aangrijpingspunt is taal, omdat woordkeuze vaak impliciete denkbeelden verraadt. Zo zien we waardevolle benaderingen die complexiteit in toenemende mate omarmen en een antwoord bieden op de (groeïende) complexiteit van bestuur en samenleving, maar tegelijkertijd taal handhaven die past bij vereenvoudiging en machine-denken. Denk bijvoorbeeld aan de netwerktheorie, die in één adem complexiteit, netwerken en dynamiek verbindt aan ‘oplossen’, ‘tackelen’ en ‘managen’. Ook ‘integrale’ en ‘holistische’ benaderingen erkennen de samenhang tussen vraagstukken, maar zijn vaak statisch en suggereren een objectief gezichtspunt van waaruit het vraagstuk – weliswaar ‘slimmer’ en ‘geavanceerder’ – toch kenbaar wordt. Ook complexiteitwetenschappers, waaronder ikzelf, doen vaak (pragmatisch) concessies aan vereenvoudigingstaal. Hier ligt een belangrijke kritisch-reflectieve bijdrage van complexi-

Hans Joosse

teitstheorie aan de bestuurskunde: het doorvragen op taaluitingen die ambigu zijn en voor een deel (onbewust en/of onbedoeld) simplificatie impliceren.

### **Handelingsperspectief: complexiteit als kwaliteit**

Tegelijkertijd zou het jammer zijn als het nut van de complexiteitstheorie zich beperkt tot goedbedoeld commentaar vanaf de zijlijn. Complexiteitstheorie kan ook een handelingsperspectief schetsen door te wijzen op de positieve functie van complexiteit in complexe systemen. We weten dat organismen hun complexiteit vergroten in hun strijd om overleving (Heylighen, 1996) en dat méér complexiteit (gedefinieerd als diversiteit en variëteit) de prestaties van organisaties verbetert (Allen, Strathern, & Varga, 2010). De complexiteitstheorie levert daarmee een concrete handelingsoptie die bestaat uit complexiteitsvergroting, ofwel *complexification*. In complexe systemen is complexiteit een kwaliteit, iets nastrevenswaardigs. Erkenningen daarvan zien we in Weicks idee van ‘generatieve rijkdom’ (2007) en Wagenaars notie van ‘complexiteit als asset’ (2007). In de eerdergenoemde studie naar het Utrechtse Stationsplein zagen we de praktische waarde van complexiteitsvergroting. Daar waar de vereenvoudiging leidde tot jaren van stagnatie, leidde het verwijderen van de grenzen tussen deelgebieden tot onverwacht hoogwaardige combinaties van problemen en oplossingen (Joosse & Teisman, 2020). Het loslaten van een rigide orde gaf een gevoel van controleverlies, maar gaf ook ruimte aan het ontstaan van een rijker resultaat.

Complexiteitsvergroting als handelingsoptie klinkt veelbelovend, maar verdient eenzelfde kritische beschouwing als andere bestuurskundige benaderingen. Wordt het niet al snel een volgende tool in de gereedschapskist van een mechanisch bestuur? Voorlopig lijkt het te ontsnappen aan het machine-denken, omdat complexiteitsvergroting expliciet vraagt om het loslaten van controle en directe sturing. Het lijkt eerder een vorm van indirecte, voorwaardenscheppende sturing, namelijk op condities en omstandigheden waaronder resultaten kunnen ontstaan. Het is dus geen ‘best practice’ met gegarandeerd succes. Tegelijkertijd roept complexiteitsvergroting een tegenreactie op om vereenvoudiging te herwaarderen. Miskent het namelijk niet de waarde van eenvoud en de noodzaak van afbakening om tot zinvolle kennis en acties te komen? Zowel in de praktijk als in de wetenschap van het openbaar bestuur ontkomen we niet aan vereenvoudiging. Mogelijk moeten we vereenvoudiging opnieuw uitvinden door het los te maken uit het discours van mechanische controle en onderdeel te maken van een bestuur(skunde) dat complexiteit weet te waarderen en zich er natuurlijk toe verhoudt.

### **Conclusie: complexiteitstheorie voor een kritisch-constructieve houding**

Voor een kritische bestuurskunde, zoals gethematiseerd in dit nummer, biedt de complexiteitstheorie waardevolle input. Vanuit een wereldbeeld van complexe systemen geeft zij reflecties op en tegengif aan mechanische denkbeelden en

daaruit voortvloeiende vereenvoudigingsstrategieën in bestuur en bestuurskunde. Zij draagt zo bij aan een bestuurskundige houding die een kritische gesprekspartner is in haar eigen vakgebied en vraagtekens plaatst bij haar impliciete en normatieve uitgangspunten. In een overwegend praktisch-instrumentele discipline (zie Karré, Schillemans, Van der Steen, & Van der Wal, 2017) is een dergelijke attitude geen overbodige luxe. Tegelijkertijd laat de complexiteitstheorie ook haar constructieve kant zien door een handelingsperspectief aan te dragen die vertrekt vanuit complexiteit als iets positiefs en nastrevenswaardigs. Daarmee is ze behalve tegendraads ook betrokken.

## Literatuur

- Allen, P.M., Strathern, M., & Varga, L. (2010). Complexity: The evolution of identity and diversity. In P. Cilliers & R. Preiser (Eds.), *Complexity, difference and identity* (pp. 41-60). New York: Springer.
- Brans, M., & Rossbach, S. (1997). The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy. *Public Administration*, 75(3), 417-439.
- Cilliers, P. (2001). Boundaries, hierarchies and networks in complex systems. *International Journal of Innovation Management*, 5(2), 135-147.
- Cilliers, P. (2002). *Complexity and postmodernism: Understanding complex systems*. London: Routledge.
- Dryzek, J.S. (1983). Don't toss coins in garbage cans: A prologue to policy design. *Journal of Public Policy*, 3(4), 345-367.
- Eppel, E.A., & Rhodes, M.L. (2018). Complexity theory and public management: A 'becoming' field. *Public Management Review*, 20(7-8), 949-959.
- Gerrits, L., & Marks, P. (2017). *Understanding collective decision making: A fitness landscape model approach*. Edward Elgar Publishing.
- Heylighen, F. (1996). The growth of structural and functional complexity during evolution. In F. Heylighen & D. Aerts (Eds.), *The evolution of complexity* (pp. 17-44). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Heylighen, F., Cilliers, P., & Gershenson, C. (2007). Complexity and philosophy. In J. Bogg & R. Geyer (Eds.), *Complexity, science and society* (pp. 117-134). Oxford: Radcliffe Publishing.
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. London: Routledge.
- Joose, J.A., & Teisman, G.R. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer! Hoe complexificeren als managementstrategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf*. Delft: Eburon.
- Joose, J.A., & Teisman, G.R. (2020). Employing complexity: Complexification management for locked issues. *Public Management Review (Online)*, doi: 10.1080/14719037.2019.1708435
- Joose, J.A., Teisman, G.R., Buuren, M.W. van, & Verschoor, S. (2019). *Als vele handen het werk niet lichter maken: Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Karré, P.M., Schillemans, T., Steen, M. van der, & Wal, Z. van der (red.). (2017). *Toekomst van de bestuurskunde*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Lasswell, H.D. (1975). Research in policy analysis: The intelligence and appraisal functions. In F.I. Greenstein & N.W. Polsby (Eds.), *The handbook of political science* (pp. 1-22). Reading, MA: Addison-Wesley.

Hans Joosse

- Lenk, K. (2007). Reconstructing public administration theory from below. *Information Polity*, 12(4), 207-212.
- Luhmann, N. (1997). Limits of steering. *Theory, Culture & Society*, 14(1), 41-57.
- Morgan, G. (2006). *Images of organization*. London: Sage Publications.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Perseus Books.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. London: Sage.
- Rescher, N. (1998). *Complexity: A philosophical overview*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Scott, J.C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale: Yale University Press.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van orde en chaos: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Academic Service.
- Teisman, G., Buuren, A. van, Edelenbos, J., & Warner, J. (2013). Water governance: Facing the limits of managerialism, determinism, water-centricity, and technocratic problem-solving. *International Journal of Water Governance*, 1(1-2), 1-11.
- Teisman, G., Buuren, A. van, & Gerrits, L.M. (2009). *Managing complex governance systems*. New York: Routledge.
- Terpstra, M. (1998). *Maakbaarheid en normativiteit: Inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Wagenaar, H. (2007). Governance, complexity, and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17-50.
- Weick, K.E. (2007). The generative properties of richness. *Academy of Management Journal*, 50(1), 14-19.
- Wysocki, R. (2011). *Effective project management: Traditional, agile, extreme*. John Wiley & Sons.
- Zuidervaart, B., & Brandsma, J. (2019, 31 oktober). De overheid is een machine geworden. *Trouw*.