



### Overbruggende tussenstructuren

Hoe een brug te slaan tussen individualiserende burger en schijnbaar afwezige overheid?

Het zal rond 1977 geweest zijn. Politiek gezien een spannende tijd, waarin het gonsde van nieuwe geluiden. Een tijd die in het teken stond van vernieuwing met een overheid die meer moest gaan luisteren naar de geluiden uit de samenleving. Het was ook de tijd dat ik als student regelmatig neerstreek in de rustgevende omgeving van de faculteit van de sociaal-culturele wetenschappen van de Vrije Universiteit aan de Van Eeghenlaan 112 in Amsterdam-Zuid, tegen het fraaie Vondelpark aan. In de prachtige bestuurskamer, die werd opgeluisterd door achttiende-eeuwse wandschilderingen, volgde ik werkcolleges in het kader van mijn studie wijsbegeerte van de sociaal-culturele wetenschappen. Een inspirerende tijd van studentenverzet en hectiek op straat. Maar ook van filosofische reflectie op de ontwikkeling van ons denken over de toekomst van de samenleving. En dat binnen de muren van het fraaie pand aan de Van Eeghenstraat. Die reflecties liepen regelmatig uit op een dialoog, waarin de opvattingen van Popper over de 'The open society and it's enemies' werden gespiegeld aan de maatschappijkritische denkbeelden van de Frankfurter Schule van Horkheimer en Adorno en met de nieuwe ster, Jürgen Habermas.

Het was de tijd dat ik begon na te denken over mijn doctoraalscriptie. Helaas, en dat heeft alles te maken met mijn zwakke geheugen, weet ik niet meer wat mijn thema precies behelsde. Maar wat ik me wel herinner zijn mijn langdurige bezoeken aan de bibliotheek, beneden in de kelder. Ik was toen al geïnteresseerd in de wijze waarop wij in Nederland het publieke en private leven organiseren en was daarom ingenomen met de Pyttersen's Nederlandse Almanak<sup>1</sup>. Al ruim een eeuw lang was de Pyttersen's



<sup>1</sup> Pyttersen's Nederlandse Almanak was een jaarlijks verschijnend handboek van organisaties, instellingen en personen in Nederland. In oktober 2013 verscheen de 112e en tevens laatste jaargang: 2014. De uitgave was de laatste jaren voor abonnees ook online te raadplegen. Hendrik Pyttersen Tzn. was redacteur van de Staatsalmanak en hij vond dat deze almanak nog uitgebreid zou moeten worden met extra rubrieken. De Nederlandse Staat, uitgever van de almanak, was het daarmee niet eens. In overleg met de drukker van de Staatsalmanak, Koninklijke Drukkerij Van de Garde in Zaltbommel, begon de heer Pyttersen toen aan zijn eigen uitgave. De drukkerij fungeerde destijds officieel als uitgever. Toen drukkerij

dé adresbron voor en over georganiseerd Nederland. In vogelvlucht worden particuliere, overheids- en semi-overheidsorganisaties en -instellingen beschreven die een not-for-profit doel nastreven. Toen ik de bron raadpleegde waren er maar liefst 15.000 adressen geregistreerd. Wat een kolossaal organiserend vermogen, dacht ik. Wat een verborgen kracht van Nederland: een sterke overheid, veel zelfstandige bestuursorganen en particuliere instellingen die belangen behartigen en over veel kennis beschikken. En, niet te vergeten: een toenemend aantal zelforganiserende burgers die zich met een democratische rechtsvorm verbinden rond een maatschappelijk relevant thema. Kortom: een enorm potentieel aan samenwerkingsvermogen om de maatschappelijke opgaven in een goede richting te doen kantelen. Een basis, ook, om de relatie tussen bureaucratische overheid en samenleving te verstevigen en tegenstellingen te overbruggen.

We leven nu ruim 45 jaar later en nog steeds staat de relatie tussen burger en overheid onder druk. Misschien is vanuit democratisch standpunt een zekere mate van tegenoverstelling niet ongezond, maar de tegenstelling is aan het uitgroeien tot een vertrouwenscrisis. De overheid vertrouwt de burger niet meer - en omgekeerd - daalt ook het vertrouwen van de burger in de overheid met grote snelheid. Gevolg: een zwaar opgetuigde bureaucratie, die ontwijkend gedrag én confronterend protest op straat en in de media oproept. Het gevaar voor imploderen van het democratische systeem waarin de overheid en burger elkaar in balans brengen en houden is niet ondenkbaar. Vrijheid is het kernbegrip van dit levende systeem, maar het lijkt erop dat met het systeem ook dit begrip zelf aan uitholling onderhevig is. Het subtiele evenwicht tussen vrijheid (keuzeruimte vanuit een blik op de toekomst) en onvrijheid (gebondenheid aan omstandigheden, aan krachten in en buiten onszelf), noem het 'vrijheid in gebondenheid', maakt plaats voor een heftige clash tussen georganiseerd en systemisch wantrouwen door de overheid en een absoluut individualistisch vrijheidsstreven door burgers die zich door 'niets en niemand willen laten ringeloren'. Beide dus doorgeslagen. Enerzijds in de controlezucht van de staat, anderzijds in de vrijheidsdrang van het individu. De vraag die mij bezighoudt, is of het uit elkaar groeien van burger en overheid niet stopgezet kan worden door het besef van *vrijheid in gebondenheid* opnieuw te laden en inhoud te geven. Wat is er voor nodig om de overheid te openen vanuit initiatieven van burgers en wat is er voor nodig om burgers samen verantwoordelijk te maken voor wat we een 'samenleving' mogen noemen? Is er een rol weggelegd voor stabiliserende en bemiddelende tussenstructuren tussen overheid en burger? En: hoe zien die eruit?

2

### ***De rol van tussenstructuren***

In de loop der tijd hebben zich tussen burger en overheid – zie Pyttersens Almanak - steeds meer instituties en organisaties ontwikkeld. In de eerste plaats om zich een sterke positie te verwerven ten behoeve van het private belang van hun stakeholders. Maar, in feite ook om de afstemming tussen privaat en publiek belang soepeler te laten verlopen. Abstracter geformuleerd: om het handelings- en structuurperspectief beter op elkaar te laten aansluiten. Daarmee bedoel ik te zeggen dat de analyse van ons sociale systeem zowel gebaseerd is op structuren en patronen als op handelen en gedrag van actoren. Beide beïnvloeden elkaar voortdurend. Afspraken, procedures, regels en wetten geven vorm aan onze samenleving en beïnvloeden onze perceptie van de werkelijkheid, onze houding en attitudes, kortom ons handelen. Maar het omgekeerde geldt ook: ons handelen bevestigt patronen, maar kan ook leiden tot nieuwe structuren. Handelen en structuren creëren en reproducieren in hun wederzijdse dynamiek sociale systemen<sup>2</sup>, zoals ons (politieke) liberale democratische systeem. Nu is het van belang om te zien op welke wijze intermediaire organisaties hun stempel drukken op ons sociale systeem. Hoe ziet de dynamiek tussen handelen en structuren eruit, wat wordt meegenomen uit het verleden en hoe ziet hun relatie eruit in de toekomst? Ruwweg kunnen we zeggen dat de complexiteit, onzekerheid en onvoorspelbaarheid van de samenleving in de loop der jaren sterk is toegenomen en daarmee ook de organisatiegraad. Steeds meer instituties (vaste patronen van gedragsvormen die bepalen hoe we dingen doen omdat het zo hoort) en organisaties (geheel

---

Van de Garde vanuit uitgeverij Kluwer (het huidige WoltersKluwer) werd verkocht, moesten de uitgeefrechten overgedragen worden aan Bohn Stafleu Van Loghum.

<sup>2</sup> Anthony Giddens heeft als een van de eerste sociologen een aanzet gegeven tot koppeling op metaniveau van subjectieve handelingstheorieën en objectieve structuurtheorieën. In *New Rules of sociological method* (1976), uitgeverij Hutchinson & Co, London en *Central problems in social theory* (1979), uitgeverij Macmillan Press, London and Basingstoke. Giddens is erin geslaagd om oude opvattingen over handelen en structuur als zou het gaan om respectievelijk handelen vanuit vrijheid en structuur die inperkend, regelgebonden en patroonmatig is, in nieuw perspectief te plaatsen. Zo heeft handelen óók te maken met condities en onbedoelde effecten en zo biedt structuur ook kansen en mogelijkheden.

van procedures om activiteiten van een groep te reguleren en te coördineren om bepaalde doelen te realiseren) ontstaan, proberen greep te krijgen op de complexe werkelijkheid en zijn erop uit om met hun ideeën macht en invloed te verwerven. Dat kan extern zijn, dan komen zij op voor burgers en bedrijven en verbinden zich op een bepaalde manier met de overheid. Het kan ook intern zijn. In dat geval gaat het om de borging van goed bestuur (governance), voorzien van een gedragscode en een toezicht op organisaties.

#### **40 jaar voortmodderen**

In elk geval kunnen we zeggen dat deze tussenstructuren in de tijd zijn veranderd. Gedurende de periode na WO2 waarin de verzorgingsstaat vorm kreeg werd de burger beschermd door nieuwe wet- en regelgeving en werd de uitvoering toevertrouwd aan intermediaire structuren, veelal gestroomlijnd langs de maatschappelijke zuilen die Nederland toen rijk was. Steeds duidelijker werd dat de rijkelijk opgetuigde verzorgingsstaat niet meer betaalbaar was. Er brak een overgangperiode aan, waarin de verzuilde intermediaire structuren 'verstatelijkt' werden, dat wil zeggen ingekapseld en verantwoordelijk gemaakt door de overheid om bezuinigingen te realiseren. In feite markeerde het regeringsakkoord Bestek '81 deze overgangperiode naar een dominerend vrijemarktdenken dat zich langzamerhand in de tweede helft van de jaren '80 ontwikkelde. De langs zuilen georganiseerde intermediaire instituties verdwenen of veranderden van focus. Vrij ondernemerschap moest zich kunnen ontwikkelen, efficiëntie kwam voorop te staan en intermediaire structuren waren vooral gericht op het behartigen van belangen van sterke economische partijen. De burger verdween geleidelijk uit beeld en lobbyisten van grote bedrijven en bedrijfsorganisaties meldden zich met regelmaat bij de respectievelijke ministeries in Den Haag om hun zaak te bepleiten. De overheid kwam steeds meer onder invloed te staan van economische krachten die ervoor zorgden dat economische groei een doel op zich werd. Internationale markten expandeerden en het efficiëntie-denken zorgde ervoor dat de inzet van middelen, of het nu gaat om de productiefactoren grond en arbeid bewust zo krap mogelijk werd gehouden om daardoor nog meer economische groei te kunnen genereren. Niet alleen werd de herverdelende rol van de economische groei door de overheid steeds zwakker, waardoor kapitaalkrachtige partijen aan invloed wonnen en de overheid aan zich wisten te binden, ook de rol van hoeder van een gezonde leefomgeving ging de overheid steeds minder goed af. De omgeving, het landschap, de natuur, de grond gingen lijden onder het exploiterende gedrag van de mens. En die mens bleek een homo economicus te zijn, die stevig in het zadel werd gehouden door belangenorganisaties die een stevige voet tussen de deur hadden bij de overheid. Primair op landelijk niveau, maar in wat afgezwakte vorm ook op provinciaal en gemeentelijk schaalniveau.

3

Dat is de situatie van de afgelopen 40 jaar, waarin de verzorgingsstaat met z'n structuren werd afgebouwd, met name onder de regering Lubbers, en waarin vervolgens sprake was van een ideologische wending naar een kapitalisme dat de omfloerste term 'neo-liberalisme' kreeg. Anders geformuleerd: het 'Thatcherisme' en de 'Reaganomics' deden hun intrede en hadden hun invloed ver in de jaren '90 van de vorige eeuw. Met de opkomst van het New Public Management onder aanvoering van politiek-economen als Blair in Engeland en Kok in Nederland ontstond de zogenaamde Derde weg economie; een vorm van compenserend kapitalisme. Daarin werd verondersteld dat economische groei automatisch óók zou leiden tot een verbetering in economische positie van de minder well-to-do mensen. Vergroting van de welvaartstaart zou betekenen dat iedereen er in gelijke mate van zou profiteren. Dat bleek een misvatting: van *trickling down* bleek geen sprake. Het kapitalistische groeimechanisme van de markt zorgde niet alleen voor een kloof in welvaart en ontwikkelingsmogelijkheden tussen arm en rijk, ook de lessen van de Club van Rome over 'Grenzen aan de groei', die toen al 20 jaar bekend waren, met daarin doorrekeningen over de milieudruk en de ecologische voetafdruk van de mens in de verschillende werelddelen werden genegeerd. Het New Public Management heeft z'n doorwerking gehad en nog steeds in het 'managerialisme' in de publieke sector<sup>3</sup>. Zoals gezegd, de ruimte die aan de markt geboden werd betekende een inperking van de collectieve sector langs de strakke lijn van veronderstelde vergroting van de efficiëntie van alle bedrijfsvoeringsprocessen. Schaalvergroting en inkrimping gingen hand in hand en vormde het heilige mantra van de 'managers op afstand': verordonnerend van bovenaf en niet bekend op de werkvloer. Dus, veilig opererend vanuit hun ommuurde commandocentrum.

<sup>3</sup> Nog steeds is het boek van James Burnham uit 1941 (!) *The managerial revolution, what is happening in the world* van belang om te begrijpen hoe kapitalisme zich in een nieuwe gedaante heeft gepresenteerd, namelijk als managerialism. Burnham spreekt overigens zelf niet over een nieuwe gedaante binnen het kapitalisme, maar managerialisme als nieuw economisch systeem.

Niet het doel van de collectieve sector – het verzorgen van goed onderwijs en goede zorg voor iedereen, alsmede het realiseren een vitale woon- en leefomgeving – stond centraal, maar een doorgeslagen filosofie van voortdurende kostenreductie van de ‘factor’ arbeid. Die denkwijze gold niet alleen voor de genoemde publieke sectoren, maar ook voor de overheid zelf. En, in even sterke mate voor de private sector zelf, of het nu de financiële wereld betreft, andere dienstverlenende sectoren of dat het om de hele ‘voedselindustrie’ gaat: de mens komt op afstand te staan en met die afstand verdwijnen de bestaansdoelen uit het oog. Heel relevant op dit moment is wat er nu aan de hand is in de hele keten tussen burger en boer, waarin niet kwaliteit en gezondheid dominant zijn maar kwantiteit en prijs. Banken, veevoederbedrijven, de vlees- en zuivelexport (industriële)bedrijven en niet te vergeten de grote detaillisten bepalen het spel en de beeldvorming daaromtrent. Zij laten boze boeren denken dat de politieke elite (en zelfs stedelingen) ‘tegen’ hen is, terwijl zij het juist zijn die de boeren afknijpen en in de richting van grootschaligheid en verspilling hebben geduwd. En, waar is de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO)? Heeft zij de regering geadviseerd over de manier waarop de transitie in de landbouw vorm en inhoud kan gaan krijgen? Heeft zij de boeren met raad en daad bijgestaan over hoe boeren kunnen voorsorteren op een nieuwe toekomst? Het zijn retorische vragen, want het antwoord is onomwonden: neen. Het LTO als intermediaire tussenstructuur levert niet wat van haar verwacht mag worden en schurkt veilig aan tegen de macht van de grote, conservatieve boeren, tegen de grote voedselproducenten en tegen een cynische politiek van partijen die niet nadenken over een leefbare toekomst en de eigen reputatie vooropstellen.

Dit machtsspel is niet uniek voor de land- en tuinbouw. We zien dezelfde mechanismen terugkomen in alle economische sectoren en in de maatschappij als geheel. Niet de kwaliteit van het leven staat centraal, maar het realiseren van schaalvoordelen, ver doorgevoerde concurrentie en gekoppeld daaraan het genereren van geldstromen die in de richting van bestuurders en aandeelhouders gaan<sup>4</sup>. Die situatie doet zich momenteel voor en de uitwassen kunnen we dagelijks lezen in de krant. We spreken niet voor niets over de crises in het onderwijs en in de zorg, de klimaat- gas- en de stikstofcrisis. Al die crises leiden tot een getroubleerde relatie tussen burger en overheid. Deze vertrouwenscrisis vormt de kern van de crisis van de zogenaamde liberale democratie, die barsten en scheuren begint te vertonen. Dat heeft veel te maken met de controlerende rol opvatting van de overheid, de gemiddeld weinig vitale houding van burgers en de macht-volgende houding van intermediaire instellingen in uiteenlopende sectoren die zich bewegen tussen burger en overheid. De schaalvergroting die zich ook bij hen heeft voorgedaan heeft geleid tot het ontbreken van richting, koers en verantwoordelijkheid. Kortom: van leiderschap.

4

### ***De ontkennde overheid***

Laten we beginnen met de overheid: een ingenieus, maar ingewikkeld conglomeraat van politieke, rechtsprekende en uitvoerende instellingen die de bevordering van de ontwikkeling van de samenleving nastreeft, dus het algemene belang, ons aller welzijn. Die overheid heeft zich in de afgelopen decennia steeds verder teruggetrokken uit het publieke domein. Onder invloed van het neo-liberale denken heeft de overheid hooguit nog een flankerende rol naar burgers toe, want deze worden verondersteld voor zichzelf op te komen en hun eigen weg te gaan. Datzelfde geldt grosso modo voor bedrijven, hoewel het economisch speerpuntenbeleid vooral goed heeft uitgepakt voor grote bedrijven die gesteund en tegelijkertijd ontzien worden. Kortom: een passieve overheid zonder toekomstvisie, vooral omdat “zo’n visie toch nooit uitkomt...”, gekoppeld aan een meebuigende overheid met de belangenorganisaties die de toch al sterke positie van die belangen nog veiliger willen stellen. De genoemde crises, nog eens versterkt door de terugkerende lockdowns als gevolg van het rondwarende Covid-19 virus, laten zien dat de afwachtende en afstandelijke houding van de overheid voortkomt uit onvoldoende kennis van en begrip

---

<sup>4</sup> Een ander voorbeeld kunnen we aan de sport ontleen. In een opiniestuk in Trouw van 2 juli 2022 laat Jan Raateland zien hoe lokale burgerinitiatieven en het rijke netwerk aan fijnmazige sportverenigingen in Nederland genegeerd worden door de sportkoepel NOC-NSF die zich liever wil verbinden met commerciële sportaanbieders en bedrijven alsof zij de nationale wegbereider is van sport waarmee lucratieve lobby’s kunnen worden aangegaan. Eén van de lokale verenigingsbestuurders legt de vinger op de gevoelige plek. NOC-NSF dreigt het contact te verliezen met de aarde, namelijk de sportverenigingen. Zo wordt de civil society gepasseerd en wordt sport gemaakt tot een financieel verdienmodel, terwijl de overheid geen richting en geen koers aangeeft wat met sport beoogd wordt.

voor groepen burgers die niet mee kunnen in de kapitalistisch ratrace. Heel voorzichtig drong het tot het kabinet Rutte III door dat er iets smeulde, dat de ontwikkeling van de samenleving zich in de verkeerde richting aan het ontwikkelen was. Ook weer heel voorzichtig werd de tekentafel opgezocht en werden toekomstvisies aan het papier toevertrouwd. Heel mooi natuurlijk, maar papier is geduldig, zeker omdat het draagvlak bij de belangenbehartigende partijen / uitvoerende partijen onvoldoende ontwikkeld bleek te zijn. Dat is logisch, omdat deze de switch van oud naar nieuw niet aankonden of aandurfd. Immers ook zij dachten dat alles met een klein likje verf erop bij het oude zou kunnen blijven. Zo bleken de traditionele *beleidsministeries* vooral gericht op regelgeving en brak slechts in beperkte mate de behoefte aan toekomstvisies door. Naast Covid, waren er ook een aantal andere externe ontwikkelingen (politieke en economische vluchtelingen, Brexit, oorlog in Oekraïne) debet aan dat de toestand van de samenleving nog verder verslechterde. Doortastendheid en daadkracht waren geboden. Daarom introduceerde de nieuwe ploeg van Rutten-IV een aantal *maatregelministeries*, zoals voor Klimaat & Energie, Natuur & Stikstof, Armoede, Participatie en Pensioenen, Langdurige Zorg en Sport, Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening. Ministeries die moeten doorpakken, omdat impliciet erkend wordt dat sprake is van gestapelde crises ten aanzien van grote ecologische, sociaal-economische en democratische kwesties. En dan gebeurt het onvermijdelijke: de passieve, reactieve, controlerende houding van de neo-liberale overheid krijgt de rekening gepresenteerd. Het heilige geloof in de markt heeft geleid tot fundamenteel wantrouwen jegens alles dat niet primair marktgericht is. Sterker nog: wantrouwen komt voorop te staan in de relatie tussen burger en overheid. Het gevolg is dat uitspraken van bewindslieden en politici in het algemeen door groepen in de samenleving niet meer worden geloofd. Zelfs cijfers en rekenmodellen van wetenschappelijke adviseurs worden betwijfeld en daarmee wordt de harde werkelijkheid ontkend. Een ideale biotoop voor verzimmers van alternatieve feiten en complotdenkers. Dat is in het kort hoe overheid en politiek er nu voor staan. Maar, hoe is het gesteld met de burgers, zij die de samenleving vormen en van energie moeten voorzien?

### ***De slapende burger***

Als gevolg van de langdurige neo-liberale wind die in ons land waait is de burger zelf ook in slaap gesust en rust uit van het harde werken en de overvloed aan materiële impulsen in de vorm van spullen en voedsel. Zo heeft hij zich ontwikkeld tot een volwaardig consument eerste klas. Consumenten en het blijvend voorzien in materiële behoeften hebben bij hen lange tijd vooropgestaan. Door de massaproductie hebben veel mensen kunnen profiteren van een brede welvaart, omdat de prijzen daardoor laag gehouden konden worden. Maar de vanzelfsprekendheid van materiële welvaart stuit op zijn ecologische grenzen en het wordt ook steeds duidelijker dat het systeem leidt tot grotere ongelijkheden in welvaart en ontwikkelingsmogelijkheden. De denkbeeldige veilige muur om Nederland, blijkt op z'n minst poreus. Grote groepen burgers worden gewantrouwd door de overheid of voelen zich door haar in de steek gelaten. Andere groepen organiseren zich, denken in het gat te kunnen springen dat de overheid laat vallen, maar worden vervolgens wel in hun speelruimte beperkt door de lange en sterke arm van de overheid, die over meer regels blijkt te beschikken dan over een houding om dingen mogelijk te maken. Zo kunnen we ons een aantal existentiële vragen stellen. Als ons leefklimaat viezer, ongezonder en onveiliger wordt, wat is dan nog onze bestaansbasis op aarde? En: als consumptie moeilijker wordt en welvaart steeds ongelijker verdeeld, als de overheid burgers in de kou laat staan en niet open staat voor nieuwe burgerinitiatieven en niet bereid is macht en invloed af te staan en een andere rol wil gaan spelen, hoe kan dan vertrouwen ontstaan? Als daar bovenop het hele maatschappelijke productieproces gericht is op snelheid en efficiëntie en de menselijke factor ver te zoeken is, stress en burn-out grote vormen gaan aannemen, de mens niet meer gezien en gewaardeerd wordt, kunnen we dan spreken van een zingevings- misschien zelfs wel beschavingscrisis? Wat is immers het doel van ons leven als de samenleving zich niet meer kan ontwikkelen en alles vast lijkt te zitten?

### ***De roep om echt handelen en nieuwe intermediaire structuren***

We hebben laten zien dat de combinatie van een ontkennende overheid en een slapende burger tot meerdere gelijktijdige crises heeft geleid en tot een ernstige breuk in de vertrouwensrelatie tussen overheid en burger. Intermediaire structuren in verschillende economische sectoren hebben hier geen verandering in kunnen brengen. In tegendeel, zij zijn onvoldoende kritisch geweest naar het politieke bestuur en naar hun achterbannen en hebben geen rol gespeeld in de agendering van een duurzame

sociale en ecologisch verantwoorde toekomst. Toch is duidelijk dat de crisis *van* de democratie (en het bijbehorend beschavingsniveau) alleen maar begrepen en aangepakt kan worden als de thema's van sociaal-economische ongelijkheid en ecologische belasting van de aarde centraal op de politieke agenda komen te staan<sup>5</sup>. Overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers hebben hier een actieve rol in te spelen. Zowel op maatschappelijk niveau, als binnen de organisaties zelf. In beide gevallen gaat het om echt verantwoord handelen en nieuwsoortige intermediaire tussenstructuren kunnen hierbij behulpzaam zijn. Veelal gaat het om instellingen die in tegenstelling tot klassieke intermediaire structuren kleinschalig georganiseerd, flexibel, onafhankelijk, slagvaardig en actie- en toekomstgericht zijn. Als zij niet direct ingang krijgen bij de uitvoerende en wetgevende macht (de politiek), dan schromen zij niet om via de rechtstatelijke weg de politiek te houden aan gemaakte afspraken. Voorbeelden hiervan zijn zogenaamde non-gouvernementele organisaties als Urgenda, Greenpeace en Milieudefensie. Zij zijn in de eerste plaats open en transparant in de zin dat feiten en afspraken centraal staan. Daarmee verwerven zij een legitieme rol in onderhandelingsprocessen die gaan over de toekomst van een leefbare planeet. Verder bieden zij zowel goed onderbouwde perspectieven als een uitweg uit de huidige moeizame situatie. Vanuit een langetermijnperspectief, gekoppeld aan de nodige creativiteit zijn zij in staat om partijen op grond van alle beschikbare informatie 'los te krijgen uit oud denken', hen te verbinden met respect voor de onderliggende waarden van de partners. Dat betekent ook, met respect voor datgene dat ons vanuit het verleden is overgeleverd, maar vooral met respect voor (al) het leven (van nieuwe generaties) dat is en nog gaat komen. Nieuwe intermediaire structuren kunnen dus een dynamiserende rol spelen in ons democratisch geordende polderlandschap, dat helaas ernstig aan het vermolmen is en steeds verder wegzakt in de modder van technocratische schijnoplossingen. Wat betekent de toenemende kracht van intermediaire structuren voor niet alleen de manier waarop wij (onder)handelen en nieuwe structuren scheppen, maar ook voor de wijze waarop wij tegen de maatschappelijke werkelijkheid aan kijken?

### ***Organiseren van samenwerking in netwerken***

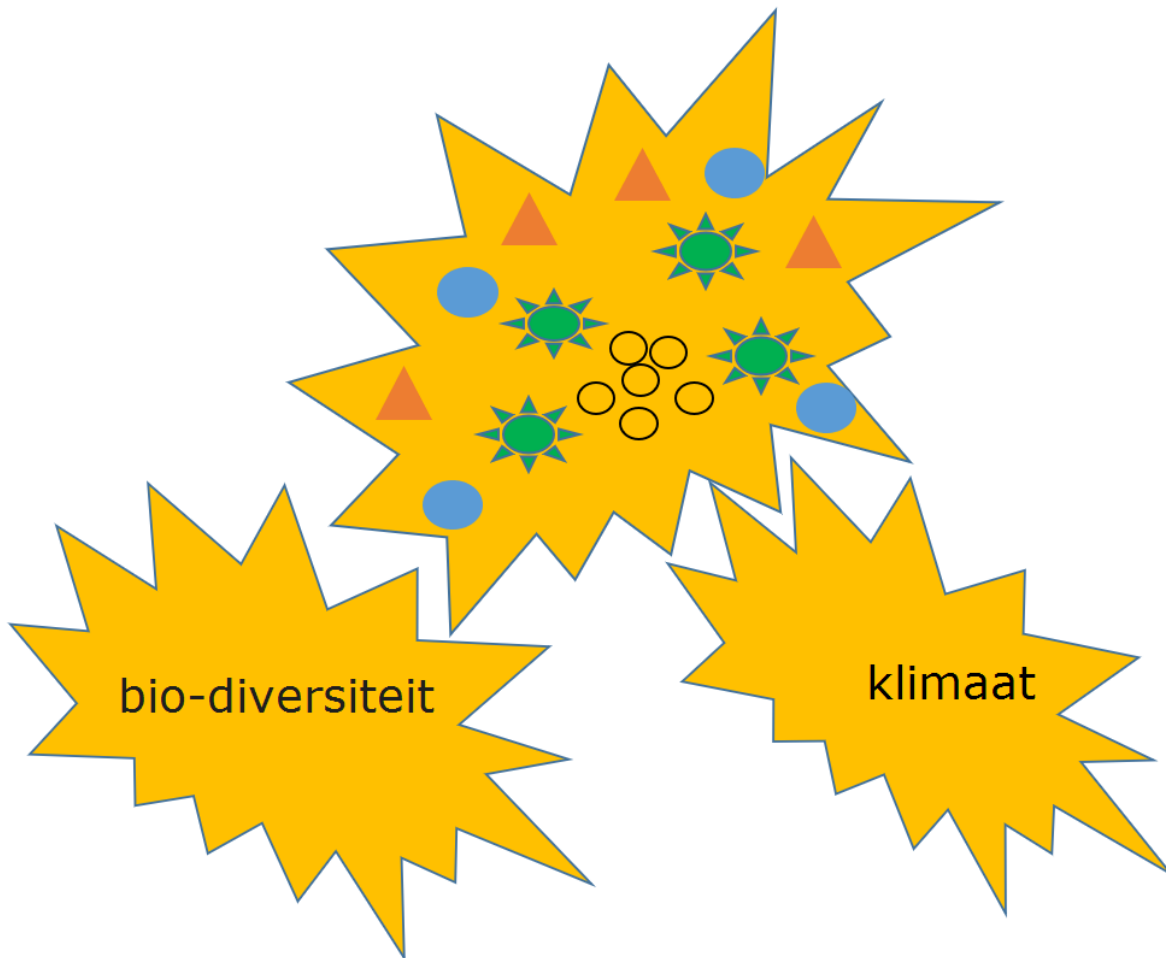
We komen er heel langzaam achter dat samenwerking op gelijkwaardige basis, partnerschap, de basis moet vormen voor de oplossing van complexe vraagstukken en opgaven. Er moeten dus bruggen worden geslagen en wie kan daarin een essentiële rol vervullen? Zijn dat de langzaam bewuster wordende burgers, is dat de overheid die slechts met de grootste moeite bereid is de regels los te laten, of zijn dat de nieuwe intermediaire structuren die een beroep doen op ontworpen visies, gemaakte afspraken en beleid? Ik denk dat we moeten erkennen dat noch de burger alleen, noch de overheid alleen in staat is om het roer om te gooien en koers te houden naar een volhoudbare toekomst. Mijn verwachting is dat nieuwe intermediaire structuren in staat zijn burger en overheid te verbinden en te binden aan al datgene dat al eerder aan papier is toevertrouwd, maar nooit is omgezet in effectieve uitvoering. Met de rechterlijke macht in de rug zullen deze intermediaire structuren in staat zijn om creatieve samenwerkingsopgaven te definiëren en te realiseren. Zo ontstaan door toedoen van intermediaire structuren netwerken van belanghebbende partijen die bereid zijn om te investeren in netwerken gericht op een overstijgend publiek belang. Dat belang is te herleiden tot twee randvoorwaarden: het terugschroeven van sociale en economische ongelijkheid en het opschroeven van de ecologische leefbaarheid van alles wat leeft en bestaat. Partijen die in dit soort constellaties samenwerken worden netwerkorganisaties genoemd. Sturing op verbinding en betrokkenheid zijn kenmerkend voor dergelijke organisaties, waarin intermediaire tussenstructuren een belangrijke rol hebben te vervullen. Neem het complexe vraagstuk van de stikstof op het platteland. Onderstaande figuur laat zien dat dit vraagstuk inderdaad complex is, waarmee tevens verklaard kan worden waarom de voortgang zo moeizaam verloopt en een andere vorm van organiseren hoog noodzakelijk is.

6

---

<sup>5</sup> Kate Raworth laat in *Doughnut Economics. Seven ways to think like a 21st-Century economist* (2017), Random House Business Books zien hoe we als we doorgaan zoals nu zowel door het ecologische plafond heen schieten en tegelijkertijd door het sociaal fundament heen zakken.

## Het stikstofvraagstuk



7

We zien in het centrum van de ingevulde figuur de boeren, die een bedrijf te runnen hebben, maar te veel stikstof produceren wat ten koste gaat van het leefmilieu. Tegenover deze boeren staan de overheden (blauwe bollen), die jarenlang geen visie noch beleid hebben ontwikkeld om de boeren de boeren medeverantwoordelijk te maken voor een kwalitatief goede leefomgeving. Maar daar gevoed door nieuwe empirische inzichten wel de noodzaak van inzien. Dat betekent dat de overheid vanuit een hoger gelegen ecologisch belang begint te interveniëren in het economische belang van de boeren. Dan zijn er nog tal van andere partijen die een rol spelen bij het vraagstuk (rode driehoeken). Bijvoorbeeld de kennisinstellingen die de kwaliteit van het leefmilieu meten, waaronder de uitstoot van stikstof en de effecten ervan op bijvoorbeeld de biodiversiteit en daarover met regelmaat rapporteren. De rapporten tonen aan dat de kwaliteit van de leefomgeving sterk afneemt. Dan zijn er de banken die soms grote leningen hebben verstrekt aan boeren voor uitbreiding van hun bedrijf en toezien op snelle aflossing van de kredieten. Vervolgens kennen we de voedings- en levensmiddelenindustrie die agrarische producten van boeren afneemt tegen een lage inkoopprijs per hoeveelheid product, met het argument de consument niet te zwaar te belasten. En dan zijn er de natuur- en milieuorganisaties die pleiten voor een duurzame en volhoudbare bedrijfsvoering die geen schade oplevert aan de omgeving. Om het nog ingewikkelder te maken heeft dit stikstofvraagstuk ook nog te maken met andere ingewikkelde thema's, zoals het vergroten van de biodiversiteit van het landschap en het alles omvattende klimaatvraagstuk dat indirect verbonden is met de ineens nog betrekkelijk overzichtelijke stikstofproblematiek.

Kortom: we zien op dit schaakbord veel partijen met vooral hun eigen belangen en mede daardoor behoorlijk los van elkaar en ad hoc opererend. Daarom heb ik bewust ook geen relaties tussen deze partijen getekend. Zo probeert elke partij de verantwoordelijkheid voor het vraagstuk op het bordje van de ander te leggen, zonder de verbinding aan te gaan met de ander. Collectieve verantwoordelijkheid en samenwerking zijn nauwelijks zichtbaar, omdat de eigen, private belangen voor gaan en de overheid

onvoldoende bij machte is om het dominante marktdenken te doorbreken. Kernwaarden voor het huidige tijdgewricht zijn winstmaximalisatie, concurrentie, competitie en eigen belang. In dit neo-liberale wereldbeeld, waarin dit marktdenken zo'n grote rol speelt, gaat het dus primair om het eigen succes en niet om een goede leefomgeving, waarin ruimte is voor diversiteit en pluriformiteit. Dat brengt mij de rol van de stervormige tussenstructuren in het plaatje.

Tussen de boeren en al deze partijen bevindt zich een veelheid aan boeren vertegenwoordigende intermediaire structuren. Dat zijn organisaties die zowel aansluiten bij de specifieke producten die boeren voortbrengen als bij de specifieke waarden die boeren erop nahouden. Deze structuren die tot op heden vooral gericht zijn geweest op het conserveren van de genoemde kernwaarden voor de boeren, kunnen een belangrijke vernieuwende rol vervullen om uit de impasse van het stikstofvraagstuk te komen. Juist omdat zij dicht bij de boeren staan en hun 'condition humaine' goed kennen. Zij zouden het voortouw moeten nemen om de transitie naar een meer inclusieve en circulaire landbouw mogelijk te maken. Zij zouden in staat moeten zijn om al die partijen te binden op een gedeelde toekomstvisie en -strategie die in elk opzicht - ecologisch, sociaal en economisch – duurzaam en rechtvaardig is. Wat ze daarvoor van alle partijen mogen vragen is: vertrouwen, geduld, leren en nieuwsgierigheid.

Wat is nu zo nieuw aan netwerkorganiseren en hoe belangrijk is het? In termen van de Spiral Dynamics-filosofie<sup>6</sup> staat het netwerkgewijs organiseren centraal in het zogenaamde gele paradigma, waar we volgens de theorie in deze tijd zo af en toe al behoefte aan hebben. Netwerken organiseren zich in een al dan niet tijdelijke gemeenschap of coalitie die geformeerd wordt rond een gedeeld doel om een gemeenschappelijk vraagstuk op te lossen. Het netwerk maakt energie, toewijding en creativiteit vrij bij de leden van het netwerk waardoor doorbraken kunnen worden gerealiseerd, die niet alleen alle belanghebbenden voordelen bieden, maar die tevens de werkwijzen transformeren naar een duurzaam niveau. Dit is precies de wijze waarop het stikstofvraagstuk, net als al die andere 'wicked problems' waarmee we ons geconfronteerd weten aangepakt kunnen worden. Netwerken zijn vrij pragmatische organisatievormen die complexiteit, onzekerheid en snelle verandering aan kunnen. Ze worden niet ingericht via verticale lijnen van macht en functionaliteit, maar ontstaan als spontane coalities die tijdelijk verbinding ervaren op inhoud en wederzijdse afhankelijkheid. Als de intermediaire tussenstructuren bij het stikstofprobleem dus het initiatief zouden nemen en partijen op creatieve wijze met elkaar verbinden op grond van erkende, onderlinge afhankelijkheid dan is de kans groot dat verandering niet uitsluitend op grond van pijn en weerstand tot stand komt, maar vooral ook vanwege intrinsieke motivatie en het inschatten van kansen. Dit vraagt van de andere partijen een andere houding en een andere inzet. De overheid stelt steeds dezelfde randvoorwaarden, is daarbij betrouwbaar en voorspelbaar en faciliteert het transitieproces door de mens centraal te stellen en niet de regels. De kennisinstellingen zijn transparant over hun modellen en aannamen en checken die bij de boeren(organisaties) op plausibiliteit en zijn creatief in het ontwerpen van scenario's. De banken en andere financiële instellingen investeren zijn bereid meer op de lange termijn te investeren en in duurzame initiatieven. Zij ontwikkelen nieuwe investeringsstrategieën, die gebaseerd zijn op ecologische, sociale en economische duurzaamheid. De voedings- en levensmiddelensector is bereid om een redelijke prijs te betalen voor meer duurzame agrarische producten aan de boeren en belast de consument daar maar gedeeltelijk mee. Gezond eten staat voorop en dat mag iets in prijs uitmaken, maar in alle redelijkheid. De natuur- en milieuorganisaties delen hun kennis, denken mee in oplossingsstrategieën en investeren in samenwerking met de boeren. Als aan deze praktische mentaliteitsverandering is voldaan kunnen de intermediaire tussenstructuren het transitieproces met volle aandacht en betrokkenheid begeleiden, omdat het wantrouwen van partijen naar elkaar is vervangen door vertrouwen in elkaar en in een betere toekomst.

Paul Misdorp, 14 maart 2023

---

<sup>6</sup> Zie Don E. Beck en Christopher C. Cowan (2014) *Spiral dynamics, waarden, leiderschap en veranderingen in een dynamisch model*. Uitgeverij Altamira, Haarlem.