

P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries



Leren van de praktijk

GEBRUIK VAN LOKALE KENNIS EN
ERVARING VOOR BELEID

Leren van de praktijk

De serie 'Verkenningen' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

De studies zijn verricht in opdracht van de WRR ten behoeve van het rapport van de raad nr. 75: *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek.*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

De WRR is gevestigd:

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA 's-Gravenhage

Telefoon 070-356 46 00

Telefax 070-356 46 85

E-mail info@wrr.nl

Website <http://www.wrr.nl>

Leren van de praktijk

GEbruik VAN LOKALE KENNIS EN ERVARING
VOOR BELEID

P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries

Omslagafbeelding: *Gli effetti del Buon Governo* (Effecten van goed bestuur), 1338-40 (fresco), Lorenzetti, Ambrogio (1285-ca. 1348) / Palazzo Pubblico, Siena, Italië, Alinari / The Bridgeman Art Library. Fragment van de *Gevolgen van goed bestuur in stad en land*, 1338-1340, muurschildering van Ambrogio Lorenzetti, Siena. Het complete werk in het Palazzo Pubblico in Siena laat symbolische voorstellingen zien van het goede bewind en het slechte bewind.

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag
Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN-13 978 90 5356 871 2

ISBN-10 90 5356 871 9

NUR 754

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2006

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUDSOPGAVE

Ten geleide	7
1 Inleiding <i>Pauline Meurs, Erik Schrijvers en Gerard de Vries</i>	9
Deel 1 Lokale praktijken	
2 Bier werkt beter dan koffie. Over de bestuurlijke beleving van het gelijkheidsbeginsel <i>Marc Hertogh</i>	19
3 Impuls voor de lokale democratie? De casus van de WMO <i>Klaartje Peters</i>	41
4 Prenatale screening. Beperkingen van legitieme politiek en redelijk bestuur <i>Gerard de Vries</i>	67
5 Probleemgericht werken in lokale veiligheidsnetwerken <i>Bas van Stokkom en Jan Terpstra</i>	91
Deel 2 Burgerschapspraktijken	
6 Alledaags politiek burgerschap en de overheid <i>Imrat Verhoeven</i>	119
7 Andere burgers? <i>Paul Dekker</i>	145
8 De rapporterende burger. Over incidentalisme versus cerebralisering <i>Marjolijn Drenth von Februar</i>	167
Deel 3 Leren in de praktijk	
9 Tussen politiek en praktijk. Leren van straten, spreekkamers en schoolklassen <i>Mirko Noordegraaf</i>	185
10 Leren vertrouwen in democratie <i>Herman van Gunsteren</i>	215
Over de auteurs	239

TEN GELEIDE

In het najaar van 2006 presenteerde de WRR het rapport *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Het rapport vloeide mede voort uit de discussies die de raad heeft gevoerd naar aanleiding van het eerder in deze raadsperiode verschenen rapport *Bewijzen van goede dienstverlening*. Die discussies waren voor de raad aanleiding zich verder te verdiepen in de manier waarop politiek en overheid dezer dagen worden geconfronteerd met maatschappelijke problemen die vanwege hun zowel normatieve als cognitieve complexiteit bijzondere eisen stellen aan de manier waarop die problemen worden aangepakt.

Het rapport en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek beschrijft en analyseert maatschappelijke en politieke probleemoplossing als een ‘gemengde praktijk’, waarin zowel politici, ambtenaren als maatschappelijke organisaties en burgers een belangrijke inhoudelijke bijdrage hebben te leveren. Een lerende overheid is een overheid die van de inhoudelijke inbreng van haar ambtenaren en maatschappelijke actoren adequaat gebruik weet te maken. Een overheid die zich realiseert dat spreiding van verantwoordelijkheden en het delen van kennis en inzichten wezenlijke voorwaarden zijn voor effectieve en legitieme vormen van beleidsvoering. Meer dan als een doeltreffende besluitvormingsmachine, moet de politiek-bestuurlijke praktijk worden gezien als een rijk ecosysteem, waarvan de vitaliteit en variëteit zou moeten worden gekoesterd als een belangrijke bron van slimme oplossingen voor ingewikkelde problemen. Het rapport laat zien hoe het leervermogen van de overheid soms wordt bedreigd, en wijst enkele wegen hoe het zou kunnen worden versterkt.

Het rapport is mede gebaseerd op de in deze verkenning gepubliceerde voorstudies en essays. De raad wil die door middel van onderhavige uitgave ook zelfstandig toegankelijk maken voor een breder publiek. De raad dankt de auteurs en redacteurs voor hun bereidwilligheid mee te werken aan de voorbereiding van het rapport.

Prof. dr. Wim van de Donk
Voorzitter WRR

1 INLEIDING

Pauline Meurs, Erik Schrijvers en Gerard de Vries

1.1 LEREN VAN PRAKTIJKEN

Een analyse van het functioneren van overheid en politiek richt zich veelal op de formele en institutionele kaders waarbinnen overheid en politiek functioneren. Voor zover het gaat om de relatie tussen overheid en burgers is vooral aan de orde hoe ‘de’ overheid het vertrouwen van burgers kan winnen of hoe burgers meer betrokken kunnen worden bij ‘de’ overheid. In deze bundel wordt een verzameling praktijken gepresenteerd die een ander licht werpen op het functioneren van overheid en politiek. Niet het formele kader maar het feitelijk functioneren van overheid en politiek staat daarbij centraal. Zowel de verhouding tussen nationale en lokale overheden als de (samenwerkings)relaties tussen overheden, politiek en burgers komen aan bod.

De beschreven casussen zijn te beschouwen als voorbeelden van de zogenaamde ‘verplaatsing van de politiek’ (Bovens 1995; Scheltema 2004) en van de wijze waarop burgers en andere meer of minder geformaliseerde belangengroepen en/of organisaties bijdragen aan de politieke praktijk. De voorbeelden laten zien dat het anders inrichten van de besluitvorming een moeizaam proces kan zijn. Het is in de meeste gevallen makkelijker om gebruik te maken van vertrouwde instrumenten en coördinatiemechanismen zoals hiërarchie, duidelijke taakverdeling tussen opdrachtgever, uitvoerder en primaat van de wetgever en van vormen van decentralisatie waarbij het centrale niveau bepaalt wat wel en niet gedecentraliseerd wordt.

In de verschillende essays wordt deze benadering ter discussie gesteld en de auteurs verkennen mogelijke alternatieven. Sommige auteurs zijn pessimistisch over de mogelijkheden om een andere praktijk te introduceren waarbij ook meer horizontale principes van organiseren en beslissen hun intrede doen en waarbij de ervaring van burgers ook daadwerkelijk wordt ingebracht. Andere auteurs zijn meer optimistisch gestemd en leggen de nadruk op de voorwaarden die nodig zijn om nieuwe werkwijzen te doen beklijven. Niet alleen is het van belang dat overheid en politiek leren van deze praktijken, net zo belangrijk is het vermogen en de bereidheid om bepaalde routines af te leren. In verschillende bewoordingen geven de auteurs het belang aan van variëteit en het kiezen voor een situationele benadering waarbij de specifieke context van doorslaggevend belang kan zijn bij de aanpak van problemen. Juist het toelaten van variëteit is een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren. De ‘afwijkingen’ van ‘het gebruikelijke’ bieden nieuwe inzichten en mogelijkheden om de zaken anders aan te pakken dan voorheen. Het spreekt vanzelf dat meer variëteit en situationele oplossingen op gespannen voet kunnen staan met beginselen van rechtmatigheid en rechtszekerheid. Die spanningen worden in de verschillende bijdragen ook besproken.

1.2 PLAATSBEPALING

In 2004 bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* uit (WRR 2004). De raad richtte zich daarbij op de samenwerking van onder andere instellingen, professionals, cliënten en toezichthouders in de sectoren onderwijs, arbeidsvoorziening, volkshuisvesting, welzijn en gezondheidszorg. De rol en positie van overheid en politiek bleven grotendeels buiten beschouwing.

Met het uitbrengen van het rapport *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek* (WRR 2006) richt de raad de aandacht op die rol. Hierin wordt besproken hoe ook politici, ambtenaren en bestuurders kunnen bijdragen aan het oplossen van ‘ongetemde problemen’. Zulke problemen kenmerken zich door het feit dat de kennis over de aard van het probleem en de oplossing onzeker is en de normatieve opvattingen over wat de beste uitkomst is of moet zijn, omstreden zijn. Naar het oordeel van de raad is het voor de aanpak van dit type problemen van belang om een aanvullend repertoire te ontwikkelen. Het gaat om vormen van institutioneel leren waarbij meer dan nu gebeurt, gebruik wordt gemaakt van kennis en ervaring van belangrijke actoren die niet alleen binnen maar ook buiten de formele (politieke) arena te vinden zijn. Dat repertoire hoeft in de meeste gevallen niet opnieuw te worden uitgevonden, integendeel. Er kan als het ware geput worden uit bestaande tradities. De voorbeelden van een meer inhoudelijke en probleemgerichte manier van politiek bedrijven zijn beschikbaar en zouden meer benut moeten worden.

Tegen deze achtergrond zijn verscheidene auteurs uitgenodigd een essay te schrijven over een praktijk waarover zij expertise beschikken en bij te dragen aan het nader specificeren en concretiseren van een aanvullend repertoire voor overheid en politiek. De auteurs hebben niet een strak analysekader meegekregen. De uitnodiging had meer het karakter van een verzoek om mee te doen aan de zoektocht van de raad naar het (versterken van het) leervermogen van politiek en overheid. Deze essays verschijnen gelijktijdig met het WRR-rapport *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek* en zijn een belangrijke bron van inspiratie geweest bij het opstellen ervan.

1.3 DE VERSCHILLENDE BIJDRAGEN

De bijdragen zijn in drie verschillende delen bijeengebracht. De bijdragen in het eerste deel gaan in op de verhouding tussen het lokale en het nationale. In het tweede deel ligt het accent op de rol en positie van burgers. In het derde deel ligt het accent op de verhouding tussen politiek en praktijk en op democratische politiek als een vorm van coproductie.

De verkenning opent met de bijdrage van Marc Hertogh. De laatste jaren – zo stelt hij – is een brede stroming tot ontwikkeling gekomen waarin wordt gepleit om algemene beleidsmaatregelen in te ruilen voor maatwerk. Deze benadering kan in veel gevallen effectief zijn, maar ook op gespannen voet staan met het

gelijkheidsbeginsel dat voorschrijft dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. In zijn bijdrage kiest Hertogh voor een descriptief in plaats van een prescriptief perspectief. Met deze benadering is zijn centrale vraag niet: wat is gegeven het gelijkheidsbeginsel wel of niet toegestaan? maar: welke rol speelt het recht in de alledaagse bestuurspraktijk en hoe beleven ambtenaren en bestuurders het gelijkheidsbeginsel? Ter illustratie gaat Hertogh in op het actieprogramma 'Rotterdam zet door'. Hertogh breekt een lans voor wat hij noemt situationele legitimering. Dat houdt in het afleren van een instrumentalistisch perspectief waarbinnen het primaat van de wetgever geldt en ambtelijke organisaties uitsluitend de neutrale uitvoerders van het centraal vastgestelde beleid zijn. Het vermogen om het gelijkheidsbeginsel per geval te bekijken moet bijgeleerd worden. Dat kan door meer ruimte te creëren voor experimenten, normering op hoofdlijnen en materiële gelijkheid. In plaats van het principe van de gelijke kansen staat het principe van de gelijke uitkomsten centraal.

Klaartje Peters analyseert de achtergronden van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Met deze wet worden de gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning en verzorging van kwetsbare groepen in de samenleving. Deze decentralisatieoperatie is naar het oordeel van Peters opvallend: ondanks het feit dat er veel woorden aan decentralisatie en subsidiariteit worden besteed, is er de laatste jaren juist sprake van een trend in de richting van forse centralisatie. Behalve allerlei uitvoeringszaken komen met de WMO ook politieke keuzes en afwegingen op het bord van de gemeente te liggen. Naar het oordeel van Peters krijgt dat element te weinig aandacht, terwijl daar juist alle reden toe is. De WMO brengt immers ingrijpende keuzes voor burgers met zich mee. Peters vraagt zich af of de gemeenten de politieke afwegingen die op hen afkomen wel aankunnen. Zou het kunnen leiden tot een verlevendiging van de lokale politiek of beter gezegd tot een impuls voor de lokale democratie? Haar analyse stemt somber. De noodzakelijke voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, zullen niet makkelijk gerealiseerd kunnen worden. Bovendien, zo stelt zij, hebben de hoofdspelers niet echt om deze decentralisatie gevraagd. Paradoxaal genoeg is haar verwachting dat juist de grotere ruimte die gemeenten krijgen voor een eigen invulling zal leiden tot allerlei pogingen van belanghebbenden om verschillen tussen gemeenten als onrechtmatig aan te merken en het debat daarover naar het landelijke niveau te tillen.

Gerard de Vries laat in zijn bijdrage zien dat een besluit van staatssecretaris Ross van Dorp van het ministerie van VWS over prenatale screening anders uitpakt dan beoogd. In het kabinetsstandpunt van 2003 wordt de leeftijd van 36 jaar als de grens gesteld: alle zwangere vrouwen van 36 jaar of ouder krijgen de test aangeboden. Onder de 36 jaar moeten vrouwen er zelf voor betalen. De motivering voor dit standpunt is van ethische aard: moet en mag alles wat kan? Moet zwangerschap – een bij uitstek natuurlijk proces dat bij jongere vrouwen nauwelijks problemen oplevert – in een medisch kader worden geplaatst? Het antwoord van het kabinet was uiteindelijk negatief met deze leeftijdsgrens als uitkomst. De Vries analyseert wat er aan deze besluitvorming vooraf is gegaan. Hij wijst op

de vele onderzoeken en adviezen die in de aanloop naar het kabinetsstandpunt zijn uitgebracht en op de praktijk van kansbepalende prenatale screening die de facto reeds was ontstaan. Bij het vormgeven van die praktijk heeft de overheid slechts een beperkte rol gespeeld. Voor het probleem dat het kabinet in 2003 vooropstelt – de medicalisering van de zwangerschap – is daarbij weinig aandacht geweest. Het effect daarvan is dat er na jaren discussie en onderzoek op inhoudelijke gronden overeenstemming is over de wijze waarop met prenatale screening kan worden omgegaan. Echter, de bestuurlijke technieken die vorm kunnen geven aan de ethische overwegingen die het kabinet centraal stelt ontbreken. Het resultaat is een besluit dat uiteindelijk juist niet zal leiden tot publieke aandacht voor de vraag of alles wat kan ook moet mogen, maar deze kwestie tot een privé-aangelegenheid maakt. Hier zien we een voorbeeld van zeer ingewikkelde vragen die uiteindelijk niet van een daarbij passend antwoord worden voorzien. De kaders worden in termen van individuele ja-nee-beslissingen verwoord en doen daarmee geen recht aan de subtiele ethische afwegingen en de publieke kwesties die in het geding zijn. Waar een ingewikkeld probleem onvoldoende ‘horizontaal’ is voorbereid, blijkt de ‘verticale politiek’ tamelijk onmachtig om redelijke oplossingen te genereren.

Van Stokkom en Terpstra kiezen weer een ander werkveld: de politie. In hun bijdrage gaan zij in op het probleemgericht werken binnen de politie. In dit concept wordt veel nadruk gelegd op maatwerk, het inschakelen van partners en het leren van ervaringen. Zij schetsen het voorbeeld van de ontwikkeling van veiligheidsnetwerken en analyseren de voorwaarden waaronder deze netwerken effectief kunnen functioneren. Er moet sprake zijn van een specifieke problematiek, van een consistente en samenhangende aanpak, van een aanpak die preventief en proactief is en van samenwerking tussen relevante partners die functioneel is voor de gekozen aanpak. Deze voorwaarden zijn in veel gevallen niet gerealiseerd. Doorslaggevend is echter de discretionaire ruimte van betrokkenen om ook buiten de grenzen van hun eigen opdracht hun werkwijze aan te passen aan de specifieke situatie. Dit vereist een bepaalde mate van decentralisatie van de organisatie, een bepaalde managementstijl en het toelaten van variëteit ten gunste van een benadering die juist begint bij de specifieke kenmerken van het (veiligheids)probleem dat aangepakt moet worden. De mogelijkheid en de wil om gebruik te maken van deze discretionaire ruimte is lang niet altijd aanwezig.

Hoewel het om zeer uiteenlopende praktijken gaat, geven deze bijdragen een goed beeld van de spanningen die besloten liggen in de wens om maatwerk te leveren en in te spelen op specifieke contexten en de wens om te uniformeren, kaders te stellen en beslissingen te nemen die algemeen geldend zijn.

In het tweede deel van de bundel wordt meer specifiek ingegaan op de rol van de burger. Imrat Verhoeven heeft kritiek op het dichotome onderscheid ‘staat’ versus ‘civil society’. Het ontnemt naar zijn oordeel het zicht op burgerschapspraktijken waarin mengvormen van politieke en civiele elementen ontstaan, die

dwars door de domeinen van staat en civil society heen snijden. In deze mengvormen is het naar zijn oordeel moeilijk te ontdekken waar civiel burgerschap eindigt en politiek burgerschap begint. Verhoeven laat zien dat de overheid vanuit een 'top-down-benadering' en de neiging om 'in control' te zijn moeilijk uit de voeten kan met deze gemengde praktijken die hij alledaags politiek burgerschap noemt. Burgers stuiten op bureaucratie en politieke onwil. Aan de hand van drie voorbeelden laat hij zien wat alledaags politiek burgerschap inhoudt. Hij pleit voor een veranderingsgezinde politiek die zich ook op deze minder geordende en minder voorspelbare vormen van burgerschap zou moeten richten omdat hier zeer goede aanknopingspunten liggen voor een meer vertrouwenwekkende politiek. Hij stelt zelfs een zoektocht voor naar een New Deal voor het oplossen van publieke problemen.

De bijdrage van Paul Dekker sluit hierbij aan. Hij gaat in op de verwachtingen van burgers. Daarbij staat niet een bepaalde praktijk centraal. Aan de hand van gegevens uit bevolkingsenquêtes geeft hij een beeld van 'de mentale staat' van het huidige burgerschap. Uit dat materiaal komt naar voren dat een negatieve houding tegenover politici en scepsis ten aanzien van het politieke en maatschappelijke engagement van medeburgers gepaard gaat met een toenemend politiek zelfvertrouwen, geloof in de eigen competenties en het eigen belang in de politiek. Dekker stelt zich de vraag hoe de relatie van deze burgers tot de overheid kan worden verbeterd. Zijn stelling is dat van de verbetering van de dienstverlening niet veel verwacht mag worden. Veel meer ziet hij in vormen van vrijwillig engagement, deliberatie en bestuurlijke betrokkenheid in de sfeer van semi-publieke voorzieningen en de publieke ruimte. Hiermee sluit hij aan bij het betoog van Verhoeven. Dekker beklemtoont dat participatie in het beheer van voorzieningen iets anders is dan de vergroting van inspraak in processen van beleidsontwikkeling en -uitvoering. Dit laatste is primair een vorm van 'verticale' beïnvloeding van de overheid die naar het oordeel van Dekker niet voldoende is om burgers te 'verzoenen' met de politiek.

De 'kleine politiek' van 'zelfbesturende burgers' zoals Dekker dat noemt is ook onderwerp van de bijdrage van Marjolijn Drenth von Februar. Zij laat zien wat er mis kan gaan met de bureaucratische omgang met burgers en met de overdaad aan informatie die wordt geproduceerd in de vorm van rapporten, rapportages en andere vormen van verantwoording. Deze verantwoordingseis en dan in het bijzonder de bureaucratische vorm waarin deze eis is gegoten, treft uiteindelijk ook de burger en maakt hem of haar tot een rapporterende burger. Initiatieven van burgers worden in een bureaucratisch keurslijf gedwongen met als gevolg dat van het oorspronkelijke initiatief weinig overblijft. Drenth von Februar illustreert dit aan de hand van een initiatief van ouders in Amsterdam om van een zwarte een gemengde school te maken. Door het 'bureaucratisch proza' gaat er veel verloren: niet alleen de begrijpelijkheid en toegankelijkheid maar vooral betekenis. Met deze constatering werpt Drenth von Februar de vraag op hoe goede burgers verantwoordelijkheid kunnen nemen en zaken regelen zonder verregaand te worden opgenomen in de bureaucratie met haar eisen van verslaglegging.

Alles bij elkaar biedt dit tweede deel een genuanceerd en gedifferentieerd beeld van de wijze waarop burgers worden betrokken bij de oplossing van problemen en onder welke voorwaarden dat succesvol kan gebeuren. De aangehaalde voorbeelden laten zien hoe makkelijk het is om van een authentieke betrokkenheid die past bij een concrete vraag of situatie, te belanden in een samenstel van procedures en regels. De leefwereld wordt in de mal van de systeemwereld gedrukt met het risico dat problemen van hun betekenis worden ontdaan.

In het derde en laatste deel zijn de bijdragen opgenomen van Mirko Noordegraaf en Herman van Gunsteren. Beide auteurs gaan in op de voorwaarden die nodig zijn om te leren. Mirko Noordegraaf laat zien dat de rol van de burger en zijn relatie tot de politiek vooral ruimtelijk wordt geduid. Er wordt gesproken over kloven en afstanden, en over bruggen die nodig zijn om die kloven en afstanden te slechten. Hij stelt zich de vraag of de ruimtelijke aanschouwing van problemen niet juist de problemen veroorzaakt. Zijn stelling is dat het leren kennen van de wereld van de praktijk via monitoring en ontmoeting teneinde bestuur en beleid vorm te geven, tekortschiet. Hij brengt een verschil aan tussen weten en ervaren. Ervaringen verwerven, begrijpen en overdragen is moeilijk te realiseren. In termen van de voorgaande bijdrage: de betekenis van die ervaring gaat verloren. Op grond van voorbeelden uit de sferen van de politie, de zorg en het onderwijs laat hij zien dat het wegorganiseren van het 'tussengebied' tussen burgers, instellingen en overheid contraproductief kan zijn. De opgave is juist gelegen in het cultiveren van afstanden en daarmee in het investeren in die zogenaamde tussengebieden. Juist op de snijvlakken van beleid, politiek en uitvoering doen zich mogelijkheden voor om te leren en ervaringen uit de ene wereld in de andere wereld in te brengen zonder de betekenis ervan te verliezen.

Herman van Gunsteren ten slotte stelt het vertrouwen in de democratie centraal. Hij verwondert zich over het feit dat in veel voorstellen voor beter bestuur de plaats van de democratie beperkt is. Democratie is in die voorstellen naar zijn oordeel een randvoorwaarde voor, maar geen integrerend onderdeel van ontwerpen van goed bestuur. Daardoor verdwijnt de mogelijkheid om democratie te zien als een onderdeel van collectieve leerprocessen te veel uit het zicht. De ficties van het primaat van de politiek, van controle en heldere afbakening van verantwoordelijkheden verhinderen de appreciatie van het leervermogen van democratie. In zijn bijdrage schetst hij de mogelijkheden van democratische zelforganisatie. Hij ziet de democratische politiek als een vorm van coproductie en niet primair van controle en de vraag wie er de baas is.

LITERATUUR

- Bovens, M., W. Derksen, W.J. Witteveen, F. Becker en P. Kalma (1995) *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Scheltema, M. (2004) 'Inleiding', in: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

DEEL 1
LOKALE PRAKTIJKEN

2 BIER WERKT BETER DAN KOFFIE

OVER DE BESTUURLIJKE BELEVING VAN HET GELIJKHEIDSBEGINSEL

Marc Hertogh¹

2.1 MOKKEN OVER GELIJKHEID

Een groep onderwijzers, agenten, onderzoekers, verpleegkundigen en ondernemers heeft het afgelopen jaar in hun vrije tijd geprobeerd om zelf een aantal hardnekkige beleidsproblemen op te lossen. Zij hebben een jaar lang elke zondagmiddag besteed aan bijvoorbeeld het invullen van werkervaringsplaatsen in de Bijlmer, het versnellen van de diagnosestelling voor borstkanker, het bestrijden van de uitval van leerlingen in het beroepsonderwijs en het delen van informatie in de jeugdzorg. Hoewel dit lastiger bleek dan men vooraf had gedacht, heeft dit initiatief ook een aantal praktische lessen opgeleverd. “Burgers en uitvoerders hebben doorgaans een veel dieper begrip van problemen en mogelijke oplossingen dan beleidsmakers,” aldus de deelnemers (De Jong et al. 2005). De initiatiefgroep, die zichzelf het ‘Veereberaad’ noemt, pleit daarom voor een “niet-institutionele” benadering, buiten de bestaande politieke en bestuurlijke kaders om. Eén van hun concrete adviezen luidt: “Organiseer geen vergaderingen maar brainstormsessies. Bier werkt soms beter dan koffie.”

Dit is slechts één voorbeeld van een veel bredere stroming die in de afgelopen jaren tot ontwikkeling is gekomen. Kenmerkend voor deze ontwikkeling is dat op verschillende terreinen van maatschappelijke dienstverlening ervoor wordt gepleit om de traditionele benadering van beleidsvoering in te ruilen voor een alternatieve benadering. Hierin zijn niet langer de beleidsmakers maar de uitvoerende professionals de hoofdrolspelers, en hierin worden algemene beleidsmaatregelen vervuld voor maatwerk (WRR 2004). Deze benadering blijkt in veel gevallen effectief, maar creëert ook een belangrijk nieuw probleem. Specifieke oplossingen voor specifieke problemen staan immers op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel, dat voorschrijft dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Tegelijkertijd met de roep om een nieuwe bestuurlijke aanpak staat daarmee ook de toekomst van het gelijkheidsbeginsel ter discussie (Vgl. Eijlander en Lauwerier 2004; en Tollenaar 2004). Die discussie verloopt echter uiterst moeizaam en zit al enige tijd muurvast.² Voorstanders van meer bestuurlijk maatwerk laten zich niet uit het veld slaan door verwijzingen naar de rechtsstaat en negeren daarom maar liever het gelijkheidsbeginsel. Tegenstanders van deze nieuwe aanpak nemen het gelijkheidsbeginsel juist als uitgangspunt en verwijzen alle voorstellen die hier niet aan voldoen naar de prullenbak.

In deze bijdrage wordt een voorzet gedaan voor alternatieve benadering, die mogelijk kan bijdragen aan het doorbreken van deze impasse. In deze rechtssociologische analyse van het gelijkheidsbeginsel staat niet een *normatief* maar een *descriptief* perspectief centraal. Hierna is niet de belangrijkste vraag: wat is, gegeven het

gelijkheidsbeginsel, wel of niet toegestaan? Maar eerder: welke rol speelt het recht in de alledaagse bestuurspraktijk en hoe beleven ambtenaren en bestuurders het gelijkheidsbeginsel? Ter illustratie van deze problematiek zal in deze bijdrage aandacht worden besteed aan het actieprogramma 'Rotterdam zet door', waarin het Rotterdamse stadsbestuur een uitgebreid pakket van maatregelen heeft aangekondigd waarmee het de verloedering van de stad wil aanpakken. Op het terrein van de huisvesting maakt het actieprogramma het mogelijk dat kansarme groepen over de stad worden verspreid en dat voortaan nog alleen die mensen zich in de stad mogen vestigen die voldoen aan een aantal strenge inkomenseisen. Het huisvestingsbeleid is bij uitstek een terrein waarop veel gemeenten behoefte hebben aan maatwerk (naast Rotterdam verkent bijvoorbeeld ook de gemeente Nijmegen de mogelijkheden voor een spreidingsbeleid en in Beverwijk experimenteert een woningcorporatie met speciale 'hufferwoningen' voor bewoners die overlast veroorzaken). Daarnaast is Rotterdam haast een spreekwoordelijke illustratie van de nieuwe bestuurlijke 'no-nonsense' aanpak (geen woorden maar daden). Ten slotte staat veel van de, vaak hevige, politieke en maatschappelijke kritiek op het Rotterdamse actieprogramma in het teken van het gelijkheidsbeginsel.

Hierna worden eerst de belangrijkste achtergronden van de Rotterdamse casus geschetst (paragraaf 2). Daarna wordt het onderzoeksperspectief van deze bijdrage geïntroduceerd; hierin staat niet de naleving maar de beleving van het gelijkheidsbeginsel centraal (paragraaf 3). Met dit perspectief kunnen in de maatschappelijke en politieke discussie drie lagen van kritiek op het gelijkheidsbeginsel worden onderscheiden (paragraaf 4). Vervolgens zal worden aangetoond dat het huidige debat over de toekomst van het gelijkheidsbeginsel wordt gedomineerd door drie hardnekkige misverstanden (paragraaf 5). Op basis van deze analyse wordt een aantal concrete suggesties gedaan en wordt het concept van 'situationele legitimering' geïntroduceerd (paragraaf 6). Daarna keren we terug naar het debat over het Rotterdamse huisvestingsbeleid (paragraaf 7). De slotparagraaf (paragraaf 8) staat in het teken van de vraag wat deze ontwikkelingen betekenen voor de rol van de politiek.

2.2 ROTTERDAM ZET DOOR

De gemeenteraadsverkiezingen van 2002 leidden tot een ware aardverschuiving in het Rotterdamse politieke landschap. Leefbaar Rotterdam boekte onder leiding van Pim Fortuyn een spectaculaire verkiezingsoverwinning en werd met 17 zetels in één klap de grootste partij. Er kwam een nieuwe coalitie van VVD, CDA en Leefbaar Rotterdam en de PvdA belandde voor het eerst sinds jaren in de oppositie. Belangrijke thema's in het collegeprogramma 'Het nieuwe elan van Rotterdam' waren: veiligheid, de leefbaarheid van de oude wijken en het allochtonenbeleid. Na enige tijd besloot het college bovendien het programma op onderdelen uit te breiden.

Actieprogramma

In de zomer van 2003 publiceert het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) van de gemeente Rotterdam de zgn. Prognose bevolkingsgroepen 2007. Hieruit

blijkt dat, bij ongewijzigd beleid, Rotterdam de komende tijd te maken krijgt met een steeds groter wordende groep van kansarme bewoners. Nu behoort eenderde van de Rotterdamse bevolking tot die groep bewoners waarvoor achterstandsbeleid moet worden gevoerd; in 2017 is dat bijna de helft. Daar komt bij dat de uitgangspositie van Rotterdam, vergeleken bij andere steden, toch al niet erg gunstig was. Bovendien verlaten steeds meer mensen met een modaal inkomen of hoger Rotterdam. Op termijn kan dit leiden tot een steeds verdere verarming van de stad. Naar aanleiding van deze cijfers besluit het Rotterdamse college van B&W tot het nemen van een reeks extra maatregelen, in aanvulling op het oorspronkelijke collegeprogramma. Deze maatregelen worden in december 2003 gepresenteerd in het zgn. Actieprogramma ‘Rotterdam zet door’ met als ondertitel ‘Op weg naar een stad in balans’. In het actieprogramma wordt de inzet van het College als volgt samengevat:

“Het absorptievermogen van bepaalde wijken wordt overschreden door een blijvende instroom van kansarmen en het vertrek van kansrijken die zich het kunnen veroorloven elders te gaan wonen. Samen met de overlast, illegaliteit en criminaliteit is dat voor ons de kern van het probleem.”
(Gemeente Rotterdam 2003: 7)

In het actieprogramma wordt op verschillende plaatsen benadrukt dat weliswaar alle grote steden te maken hebben met vergelijkbare problemen, maar dat de situatie in Rotterdam de doorsnee-problematiek van een grote stad vele malen overschrijdt. Hiervoor vindt het college bovendien steun in het eindrapport van de visitatiecommissie Grote Steden Beleid (GSB). Deze concludeerde al in 2001:

“De commissie is onder de indruk van de buitenmaatsheid van de problematiek waar Rotterdam mee te maken heeft. De commissie vraagt zich (...) ook af, of het huidige GSB wel het geëigende instrument is... De buitenmaatse problematiek vraagt in feite om een GSB met een extra top erop.”
(in Gemeente Rotterdam 2003: 16)

Tegen deze achtergrond kiest het college voor een pakket ingrijpende maatregelen op het terrein van veiligheid, huisvesting, onderwijs en jeugd, inburgering en economische ontwikkeling. Het college wil “inzoomen op buurten” en heeft hiervoor behoefte aan “bijzondere voorwaarden en gespecificeerde regels”.

Vestigingsbeleid

In deze bijdrage ligt de nadruk op het vestigingsbeleid. De drie belangrijkste uitgangspunten voor dit beleid luiden als volgt:

- 1 het vasthouden en aantrekken van gewenste bewoners in bedreigde wijken;
- 2 het beter beheersen van de instroom van kansarme groepen in de regio, stad en wijk; en
- 3 een betere spreiding van kansarme groepen over de stad. (Gemeente Rotterdam 2003: 47)

Het college wil in wijken waar de leefbaarheid onder druk staat zoveel mogelijk zgn. kansrijke bewoners met een stevige sociaal-economische positie aantrekken en vasthouden. Tegelijkertijd wil men de toestroom naar Rotterdam van kansarmen afremmen. Het actieprogramma voorziet niet alleen in maatregelen van het college zelf, maar onder het kopje 'Agenda voor het overleg met het Rijk' wordt ook nadrukkelijk een beroep op het kabinet gedaan om, waar nodig, bestaande wetgeving aan te passen of nieuwe wetgeving te maken. Het actieprogramma formuleert het als volgt:

“Buurten in nood vereisen wetgeving die toegesneden is op de bijzondere omstandigheden. Daartoe moet generieke wetgeving de mogelijkheid bieden uitzondering te bieden naar tijd, plaats en omstandigheden.” (Gemeente Rotterdam 2003: 29)

Het kabinet wordt daarom gevraagd om de Huisvestigingswet zodanig te wijzigen dat de gemeente Rotterdam aan mensen van buiten de Stadsregio die zich in Rotterdam willen vestigen bijvoorbeeld de eis kan stellen dat zij een minimumniveau aan sociaal-economische draagkracht hebben. Rotterdam suggereert hiervoor een ondergrens van ten minste 120% van het wettelijk minimumloon. Dit komt neer op een omdraaiing van het bestaande toetsingscriterium in de Huisvestigingswet; niet een te hoog inkomen is dan reden voor weigering van toewijzing van een goedkope woning, maar een te laag inkomen. Voor de uitvoering van deze maatregel wordt in het actieprogramma de voorkeur uitgesproken voor onderlinge afspraken en convenanten, “om te voorkomen dat wij opnieuw een vergunningenstelsel moeten invoeren met bijbehorend toetsings- en handhavingsapparaat bij de gemeente. Dit zou weer leiden tot meer bureaucratie.” (Gemeente Rotterdam 2003: 52)

Reactie kabinet

In reactie op het Actieprogramma laat het kabinet weten dat het de analyse van de gemeente Rotterdam deelt, namelijk dat deze kampt met zwaarwegende problemen op het sociale, fysieke en economische vlak.³ Daarom is een aantal maatregelen voorgesteld. Die onderdelen die wetgeving vereisen zijn gebundeld in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (in de wandeling aangeduid als de Rotterdamwet).⁴ Deze wet is vooral gericht op het versterken van het vestigings- en investeringsklimaat voor ondernemingen en op de aanpak van de in Rotterdam ervaren woonproblematiek.

In reactie op het verzoek van de gemeente Rotterdam wil het kabinet met deze wet gemeentebesturen (tijdelijk) de mogelijkheid bieden om bij woningtoewijzing, in een aantal nader te bepalen gebieden met grote leefbaarheidsproblemen, inkomenseisen te stellen aan woningzoekenden. Het gemeentebestuur wordt ook de mogelijkheid geboden om dezelfde vormen van positieve ballotage toe te passen die door verhuurders in de sociale sector worden toegepast. De Rotterdamwet wijkt op twee punten af van het oorspronkelijke Rotterdamse voorstel.⁵ Allereerst is niet de hoogte maar de bron van inkomsten doorslaggevend voor de vraag of

iemand zich wel of niet in de stad mag vestigen. Het is vooral van belang of een woningzoekende economisch zelfstandig in zijn of haar onderhoud kan voorzien, of waarvan de verwachting is dat dit op korte termijn kan gebeuren. Studenten, 65+'ers en (deeltijd)werkers met een lager inkomen dan 120% van het wettelijk minimumloon kunnen op die manier ook voor een huisvestingsvergunning in aanmerking komen. Daarnaast gelden de beperkingen van de vestigingsvrijheid alleen voor mensen die minder dan 6 jaar ingezetene zijn in de desbetreffende regio.

Gelijke behandeling

Vanaf het allereerste begin oogst het Actieprogramma in het algemeen, en het aangekondigde vestigingsbeleid in het bijzonder, veel kritiek. Die kritiek spitst zich toe op het gelijkheidsbeginsel. 'Hek rond Rotterdam', luidt bijvoorbeeld de kop boven een artikel in het *Rotterdams Nieuwsblad*, waarin de voorgenomen maatregelen voor het eerst worden gemeld (Oomen 2003). Zodra het kabinet aangeeft de uitgangspunten van het actieprogramma te delen, richt deze kritiek zich ook op de regering. Voor- en tegenstanders van het nieuwe vestigingsbeleid staan in hun interpretatie van het gelijkheidsbeginsel lijnrecht tegenover elkaar. Als voorbeeld kunnen hier worden genoemd de reacties van de Raad van State, het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie en de Commissie Gelijke Behandeling.

De Raad van State is in zijn advies bijzonder kritisch over de voorgestelde Rotterdamwet. De raad wijst er onder meer op dat het huisvestingsbeleid kan leiden tot indirect onderscheid in de zin van de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Dit is alleen toegestaan als er wordt voldaan aan nader omschreven criteria van proportionaliteit, maar volgens de RvS is het "niet zeker dat het wetsvoorstel aan deze eis voldoet".⁶ De RvS adviseert het kabinet dan ook de wet op dit punt te herzien. Het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) heeft ook aanzienlijke kritiek op het wetsvoorstel. Volgens het LBR (2005) worden door de voorgestelde maatregelen vooral allochtonen getroffen en is het voorstel daarom in strijd met nationale en internationale wetgeving:

"De overheid mag aan particuliere verhuurders en aan woningcorporaties geen verplichting opleggen die strijd met het gelijkheidsbeginsel oplevert. Ook in gevallen waarin de gemeente zelf eigenaar en verhuurder is, druist de maatregel in tegen het discriminatieverbod."⁷

Inmiddels is de gemeente Rotterdam al begonnen met de uitvoering van een deel van de voorgestelde maatregelen. Zo is onder meer een experiment met een nieuwe huisvestingsvergunning van start gegaan. Eén van de betrokken woningcorporaties heeft over dit experiment de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) om advies gevraagd. In haar oordeel betreft de CGB ook de aangekondigde Rotterdamwet. De CGB (2005) concludeert dat het reserveren van woningen op een bepaalde plek in Rotterdam voor huishoudens met inkomen tussen 120% van het minimumloon en de ziekenfondsgrens, "in strijd is met het verbod van onderscheid op grond van ras, nationaliteit en geslacht."⁸ Het beleid bevoordeelt in de

ogen van de CGB kansrijken ten opzichte van de als kansarm bestempelde mensen. Deze maatregelen treffen vooral alleenstaande (bijstands)moeders en mensen van niet-Nederlandse herkomst. Volgens de CGB is de gehanteerde inkomenseis ook niet het meest aangewezen middel, omdat er ook alternatieve, minder verregaande maatregelen beschikbaar zijn. De algemene conclusie (die ook van toepassing is op de Rotterdamwet) luidt daarom als volgt:

“De CGB is, in tegenstelling tot de regering, van mening dat er in zijn algemeenheid geen objectieve rechtvaardiging is voor het indirect onderscheid dat uit de wet zou voortvloeien.”

Zowel het kabinet als het Rotterdamse college lijkt niet erg onder de indruk van deze kritiek en zij leggen de meeste kanttekeningen naast zich neer. Het kabinet erkent dat de voorgestelde maatregelen kunnen leiden tot indirect onderscheid. Maar, anders dan de RvS, de LBR en de CGB meent de regering dat er gelet op de ernst van de situatie in Rotterdam voor dit onderscheid wél een objectieve rechtvaardiging bestaat. Andere, minder vergaande maatregelen zijn bovendien ontoereikend. “Gelet op het voorgaande kan de regering de conclusie van de Commissie Gelijke Behandeling (...) niet onderschrijven,” aldus de afgemeten reactie van het kabinet.⁹ De reactie van het Rotterdamse college op het advies van de CGB gaat nog een paar stappen verder. Rotterdam laat weten dat het de uitspraak van de CGB naast zich neerlegt. “De wijken, waar al grote problemen zijn, moeten blijkbaar afglijden tot getto’s,” aldus wethouder Pastors.¹⁰ “Het gaat ons om het grotere doel, en daarom zetten wij ons beleid door.”¹¹

2.3 VAN NALEVING NAAR BELEVING VAN HET GELIJKHEIDSBEGINSEL

Hoe kan het dat in hun interpretatie en hun waardering van het gelijkheidsbeginsel de partijen in de Rotterdamse casus lijnrecht tegenover elkaar staan? Welke rol speelt het gelijkheidsbeginsel in de alledaagse bestuurspraktijk? Er is weliswaar veel juridische en rechtstheoretische literatuur beschikbaar over het gelijkheidsbeginsel, maar empirisch onderzoek naar de feitelijke betekenis van rechtsstatelijke beginselen in het openbaar bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel, is nog betrekkelijk schaars. Het bestaande onderzoek is bovendien louter gericht op de effectiviteit (of de naleving) van het gelijkheidsbeginsel.

Naleving van gelijkheid

Bohne (1981) onderzocht bijvoorbeeld de implementatie van milieuwetgeving in Duitsland. In zijn onderzoek stond de verhouding centraal tussen de officiële wet- en regelgeving (aangeduid als de ‘formele rechtsstaat’) en het feitelijk overheidsoptreden dat buiten deze formeel-juridische kaders valt (‘informele rechtsstaat’). Zijn onderzoek laat zien dat bij het verlenen van milieuvergunningen, de officiële procedure wordt voorafgegaan door uitgebreid overleg en onderhandelingen tussen de vergunningaanvrager en de betrokken ambtenaren. Hij concludeert onder meer dat het gelijkheidsbeginsel met voeten wordt getreden. Lang

niet iedereen heeft namelijk in dezelfde mate toegang tot deze informele onderhandelingen. Kleinere bedrijven hebben in Duitsland daarom vaker te maken met politiedwang dan grotere bedrijven, en derde belanghebbenden komen vaak helemaal niet aan bod. Deze benadering is in ons land ook toegepast in een onderzoek naar de kwaliteit van Nederlandse gemeenten door een team van de Universiteit van Twente (Denters et al. 1990). Net als in het Duitse onderzoek is ook hun studie erop gericht vast te stellen in hoeverre men zich in de bestuurspraktijk houdt aan de beginselen van de rechtsstaat (waaronder het gelijkheidsbeginsel). Van Montfort, ten slotte, bestudeerde het gedrag van ambtenaren bij de woningtoewijzing in drie gemeenten. Hij laat zien dat huisvestingsambtenaren vaak zeer selectief zijn in het toewijzen van woningen, waarbij hun eigen opvattingen doorgaans zwaarder wegen dan de wettelijke regels. Studenten, huurders met een crimineel verleden en vooral allochtonen komen daarom minder snel aan een woning dan anderen. Ook hij stelt daarom vast: “Huisvestingsambtenaren kennen bepaald geen absolute waarde toe aan het gelijkheidsbeginsel.” Hij voegt eraan toe dat deze praktijk “regelrecht” in strijd is met artikel 1 van de grondwet en dat er “juridisch geen begrip voor op te brengen is” (Van Montfort 1991: 280).

Hoe ervaart men gelijkheid?

Dit onderzoek geeft een goede eerste indruk. Wanneer we echter niet alleen willen weten of het gelijkheidsbeginsel in de bestuurspraktijk effectief is, maar ook willen begrijpen waarom dat het geval is, dan is een perspectiefwisseling noodzakelijk. We moeten dan niet alleen kijken naar de *naleving*, maar ook naar de *beleving* van het gelijkheidsbeginsel.¹² In hoeverre leeft een wettelijke bepaling niet alleen in wetboeken en misschien onder gespecialiseerde juristen, maar ook in de dagelijkse praktijk en onder de mensen voor wie de wet is bedoeld? Wat is, met andere woorden, de *gevoelstemperatuur van het recht*? (Hertogh 2004a). Deze vragen staan centraal in het rechtssociologisch onderzoek naar ‘legal consciousness’: ‘all the ideas about the nature, function and operation of law held by anyone in society at a given time.’ (Trubek 1984; Silbey 2005)

In de jaren zeventig wordt in Amerikaans onderzoek voornamelijk gebruik gemaakt van grote bevolkingsenquêtes. In dit onderzoek staan de publieke kennis van en publieke opinie over het recht centraal (bijv. Podgorecki et al. 1973). Recenter onderzoek naar ‘legal consciousness’ is gebaseerd op langdurige observaties en diepte-interviews. Studies in deze meer recente onderzoeksbenadering kijken bijvoorbeeld naar de beelden en verwachtingen die mensen hebben van rechtspraak en de wijze waarop de rechtbank hierop reageert (Merry 1990). Een ander onderzoek bestudeert hoe het publiek denkt over openbare belediging en de regulering daarvan (Nielsen 2000). Er blijken grote verschillen te bestaan in de opvattingen hierover onder mannen en vrouwen en onder verschillende etnische groepen. De tot dusver meest uitgewerkte – en meest invloedrijke – theoretische benadering van ‘legal consciousness’ is het werk van Ewick en Silbey (1998). Zij interviewden meer dan 400 inwoners van New Jersey over hun dagelijks leven en de rol die het recht hierin speelt. Op basis van dit materiaal onderscheiden zij drie ideaaltypen. Sommige mensen zijn ‘before the law’ en kijken op tegen het

recht en zijn overtuigd van de waarde ervan. De houding van anderen is volgens Ewick en Silbey te karakteriseren als ‘with the law’; men gebruikt het recht zoals het uitkomt. Ten slotte is er ook een groep ‘against the law’; deze verzet zich op uiteenlopende manieren tegen het recht.¹³

Wat ervaart men als gelijkheid?

In dit Amerikaanse onderzoek is ‘recht’ een onafhankelijke variabele. Dat wil zeggen: de definitie van ‘recht’ is een gegeven en maakt zelf geen deel uit van het empirisch onderzoek. De onderzoeker bepaalt wat ermee wordt bedoeld; ‘recht’ is gelijk aan het officiële recht. Om echter meer te weten te komen over de beleving van recht in de bestuurspraktijk, is het belangrijk om de definitie van ‘recht’ zelf ook te betrekken in het onderzoek. Het recht verschuift dan van onafhankelijke naar afhankelijke variabele. De vraag is dan niet: ‘in hoeverre wordt er in de praktijk naar onze regels geleefd?’, maar ‘naar welke regels wordt er in de praktijk geleefd?’ Deze benadering staat centraal in het werk van Eugen Ehrlich en een aantal andere Europese rechtssociologen (Hertogh 2004b).

De Oostenrijkse rechtssocioloog Eugen Ehrlich (1862-1922) noemt de regels van het positieve recht, zoals die zijn neergelegd in rechterlijke uitspraken en in wetgeving, ‘beslisregels’. Deze regels geven volgens hem aan hoe rechters en overheidsfunctionarissen hun officiële taak moeten vervullen. De samenleving bestaat, in de ogen van Ehrlich, uit een groot aantal verschillende sociale en culturele groepen. Elk van deze groepen kent zijn eigen normen, gebruiken en gedragsregels, die hij levend recht noemt: “The living law is the law which dominates life itself even though it has not been posited in legal propositions” (Ehrlich 2002: 493). Dit is wat mensen daadwerkelijk als ‘recht’ ervaren. Alleen in uitzonderlijke gevallen, zoals bij geschillen of sociale conflicten, zullen volgens hem hierbij ook de officiële ‘beslisregels’ een rol kunnen spelen. Hoe kom je er nu achter wat mensen wel of niet als ‘recht’ ervaren? Volgens Ehrlich is dit onderzoek pas gelukt wanneer de onderzoekers erin slagen om die gebeurtenissen of verhalen te achterhalen die typerend zijn voor ‘die Rechtsauffassung der Leute’ (Ehrlich 1967: 44). Het (levend) recht is vanuit dit perspectief ‘ein Gedankegebilde, das in den Köpfen der Menschen lebt’ (Rehbinder 1967: 103). Vanuit dit perspectief, waarin de beleving van het gelijkheidsbeginsel centraal staat, kunnen we nu ook de discussie in Rotterdam en andere vergelijkbare discussies opnieuw bekijken.

2.4 DRIE LAGEN VAN GELIJKHEID

In het rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* onderscheidt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een aantal verschillende betekenislagen van het begrip ‘rechtsstaat’, die in het maatschappelijk debat door elkaar worden gebruikt (2002: 23). Op een vergelijkbare manier kunnen ook drie verschillende lagen van kritiek op het gelijkheidsbeginsel worden onderscheiden. De kritiek op het gelijkheidsbeginsel kan worden onderverdeeld in kritiek op: (I) het grondidee van gelijkheid; (II) de vertaling van gelijkheid in wet- en regelgeving en (III) de vertaling van gelijkheid in het uitvoeringsbeleid.

Figuur 1 Drie lagen van kritiek op het gelijkheidsbeginsel

I.	Grondidee
II.	Vertaling in wet- en regelgeving
III.	Vertaling in uitvoeringsbeleid

III. Vertaling in uitvoeringsbeleid

Soms is de grootste kritiek op het gelijkheidsbeginsel vooral kritiek op een te ver doorgevoerde uniformering van het lokale uitvoeringsbeleid (op het terrein van huisvesting, zorg, onderwijs, enz.) (vgl. In 't Veld 2002). Tijdens het symposium 'Andere overheid en het gelijkheidsdenken', bijvoorbeeld, houdt burgemeester Polman van Noordwijkerhout een inleiding, getiteld 'Het gelijk achterlaten; gelijkheidsbeginsel vanuit gemeentelijk perspectief'. Volgens Polman (2004) vragen maatschappelijke vraagstukken op lokaal niveau om concrete oplossingen. Steeds meer maatschappelijke problemen variëren in tijd, plaats en omvang en zijn steeds minder vergelijkbaar. Echter, "er is een drang van de wetgever om gelijkheid voor alle overheden na te streven, ongeacht de ongelijke opgaven per gebied." Hij pleit daarom voor een "relativering van het gelijkheidsbeginsel." Hij behandelt vervolgens een aantal voorbeelden van dit "gelijkheidsstreven" van het rijk. Naar aanleiding van de rampen in Enschede en Edam-Volendam volgt er bijvoorbeeld "een lawine aan gedetailleerde richtlijnen" voor alle mogelijke (verschillende) gevallen. Een ander voorbeeld zijn de prestatieafspraken tussen het rijk en de politieregio's. De politie moet overal meer processen-verbaal gaan uitschrijven, terwijl op lokaal niveau juist vaak goede resultaten zijn geboekt door preventie via arrangementen tussen politie, gemeenten en horeca. Een derde voorbeeld zijn de landelijke CAO's op het terrein van de politie. "Deze maken nauwelijks onderscheid in aard en omvang van de problematiek in de verschillende delen van het land."

II. Vertaling in wet- en regelgeving

"De gedachte dat de wet rechtszekerheid en rechtsgelijkheid kan bereiken door een zo nauwkeurig en gedetailleerd mogelijke regeling van de overheids-taak en van aan burgers op te leggen verplichtingen, kan niet meer als rechts-statelijk ideaal gelden," aldus de WRR (2002: 169). De WRR pleit daarom voor "een minder rigide toepassing van het gelijkheidsbeginsel, gericht op een gedifferentieerde behandeling" (2002: 111). Het gelijkheidsbeginsel, zo is de gedachte, leidt ten onrechte tot een grote hoeveelheid gedetailleerde regels die elke mogelijke denkbare situatie tot achter de komma nauwkeurig willen reguleren. Dit type kritiek wordt ook verwoord door de programmaleider 'Bruikbare rechtsorde' van het ministerie van Justitie:

“Er wordt wat geregeld voor A, dan eist B dit ook, er wordt extra regelgeving gecreëerd voor B en zo steeds verder. Het gevolg is dat er een cumulatie van regels ontstaat om steeds de gelijkheid te garanderen.”¹⁴

Volgens hem creëert het gelijkheidsbeginsel op die manier veel regeldruk. “De maatschappelijke werkelijkheid is te divers, om bij voorbaat van gelijkheid uit te gaan,” aldus de beleidsnota ‘Bruikbare rechtsorde’.¹⁵ Nieuwe gevallen worden onder nieuwe regels gebracht, met het doel zekerheid en rechtsgelijkheid te creëren. De nieuw gecreëerde rechtsgelijkheid op een bepaald moment gaat, volgens de redenering in de nota, echter ten koste van rechtsgelijkheid onder rechtssubjecten in de tijd. “Rechtsgelijkheid in de breedte [gaat] ten koste van rechtsgelijkheid in de diepte.”¹⁶ Op verschillende plaatsen wordt er daarom voor gepleit om het gelijkheidsbeginsel weliswaar in stand te houden, maar om de vertaling ervan in wet- en regelgeving aan te pakken. Scheltema, één van de auteurs van het WRR-rapport, pleit daarom voor een heroverweging van het gelijkheidsbeginsel:

“Daarmee bedoel ik niet dat het gelijkheidsbeginsel als fundament van de rechtsstaat minder betekenis zou moeten hebben (...) maar dat de vertaling van dat beginsel in het staatsrechtelijke stelsel steeds minder adequaat aan het worden is.” (Scheltema 2004a. Zie ook Scheltema 2004b)

1. Grondidee

Ten slotte staat ook het onderliggende grondidee of ideaal van gelijkheid ter discussie.¹⁷ Hier gaat het er meestal om dat gelijkheid niet langer moet worden geïnterpreteerd als formele gelijkheid (gelijke kansen), maar als materiële gelijkheid (gelijke uitkomsten).

Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de reactie van de gemeente Rotterdam op de uitspraak van de Commissie Gelijke Behandeling. De CGB oordeelt dat bijvoorbeeld alleenstaande (bijstands)moeders en mensen van niet-Nederlandse afkomst dezelfde mogelijkheden moeten hebben om een woning te kiezen als mensen die wel aan de inkomenseis van het actieprogramma voldoen. Wethouder Pastors wijst deze redenering echter af. Het gaat er, in zijn ogen, immers om wat de resultaten van dit beleid zullen zijn:

“De Rotterdamwet zal kansarmen beschermen... Onze aanpak is juist sociaal. Wij willen kansarmen een plek geven waar ze wel kansen krijgen.”¹⁸

Een vergelijkbare situatie doet zich voor in de Indische Buurt, een achterstandsbuurt in Zwolle (Hes 2001). Als onderdeel van een tijdelijk hervormingsprogramma worden hier de huurhuizen niet meer verdeeld op basis van een puntenstelsel, maar wordt elk geval individueel beoordeeld. De woningcorporatie werkt bijvoorbeeld met ‘bijzondere contracten’, waarin voor elke bewoner andere

voorwaarden worden gesteld. Zo is in het contract met mevrouw A. vastgelegd dat zij alleen in een bepaalde woning mag wonen als haar twee zonen niet bij haar komen wonen. Het is bovendien contractueel vastgelegd dat zij dan wel bijgegaan moet worden door andere leden van haar familie. Met de twee zonen van mevrouw A. is ook een bijzonder contract opgesteld. In hun contract is vastgelegd dat zij per dag niet meer dan één liter bier mogen drinken. De directeur van de woningbouwvereniging zegt over deze en andere voorbeelden:

“Je kan zeggen: gelijke monniken, gelijke kappen, maar dat ging voor de Indische buurt niet op. Daar was juist geen sprake van gelijke monniken!” (Hes 2001: 61)

Zo blijkt dat in veel actuele discussies over hardnekkige beleidsproblemen weliswaar vaak wordt gerefereerd aan het gelijkheidsbeginsel, maar dat die kritiek in de praktijk minstens drie verschillende vormen aanneemt.

2.5 DRIE MISVERSTANDEN OVER UITVOERINGSORGANISATIES

Ongetwijfeld is een deel van de kritiek op het gelijkheidsbeginsel ingegeven door bestuurlijk opportunisme. Lokale ambtenaren of bestuurders willen bijvoorbeeld een bepaald project realiseren, maar vinden dat ze hierin ten onrechte worden gedwarsboomd door een strenge wettelijke bepaling of een voor hen ongunstige rechterlijke uitspraak. De bestuurlijke kritiek is echter te omvangrijk en te hardnekkig om het helemaal af te kunnen doen als louter bestuurlijke recalcitrantie. Er lijkt daarnaast nog iets anders, en fundamenteelers, aan de hand. Dit komt er, kort gezegd, op neer dat veel juridische discussies nog steeds in het teken staan van een *instrumentalistisch perspectief* op ambtelijke uitvoeringsorganisaties (en het lokaal bestuur). Binnen dit perspectief geldt het primaat van de wetgever en zijn ambtelijke organisaties uitsluitend de neutrale uitvoerders van het centraal vastgestelde beleid. Uit rechtssociologisch onderzoek blijkt echter dat dit beeld weinig overeenkomsten vertoont met de werkelijkheid. Dit geeft aanleiding tot de volgende drie hardnekkige misverstanden.

Misverstand I: Scheiding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering

Het instrumentalistisch perspectief maakt allereerst een scherp onderscheid tussen de vorming en uitvoering van beleid.¹⁹ Beleid wordt gevormd in ‘Den Haag’ (of in ‘Brussel’) en het is vervolgens aan het ambtelijk ‘apparaat’ (en het lokaal bestuur) om dit beleid precies zo uit te voeren als het door de politiek bedoeld is. Uit empirisch onderzoek blijkt echter dat dit scherpe onderscheid in de praktijk niet of nauwelijks bestaat. Dit komt misschien wel het duidelijkst naar voren in Michael Lipksy’s beroemde onderzoek naar ‘street-level’ bureaucratie. Hij laat zien dat uitvoerders aan de basis, zoals politieagenten, woningtoewijzers of bijstandsmedewerkers van een sociale dienst, in hun dagelijks werk voortdurend worden geconfronteerd met tegenstrijdige eisen en dilemma’s. Om hiermee om te kunnen gaan, en om hun eigen situatie ‘werkbaar’ te houden, ontwikkelen ze verschillende aanpassingsstrategieën. Dit bepaalt uiteindelijk hoe het beleid eruit

komt te zien en dit leidt ertoe dat er vaak grote verschillen bestaan tussen het aan de top geformuleerde beleid en het beleid zoals dat aan het loket wordt uitgevoerd (vgl. Havinga en Terpstra 1988). Anders gezegd, niet de mensen aan de top, maar de praktische uitvoerders aan de basis hebben vaak de meeste invloed op het beleidsproces. Lipsky zegt het als volgt:

“Public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers.” (Lipsky 1980: xii)

Misverstand II: Wetgever heeft reguleringsmonopolie

Een tweede kenmerk van het instrumentalistisch perspectief is de veronderstelling dat de wetgever beschikt over een reguleringsmonopolie. Dit monopolie is effectief en sluit andere bronnen van regulering uit als belangrijke invloeden op gedrag. Het ambtelijke apparaat kan immers alleen dan fungeren als neutrale uitvoerder van de centraal vastgestelde wet- en regelgeving, als dit ook de enige regels zijn die er echt toe doen. Het instrumentalistisch perspectief gaat er, met andere woorden, van uit dat de enige regels waar uitvoeringsorganisaties mee te maken krijgen, de regels zijn die eerder officieel door de politiek zijn vastgesteld. Ook deze veronderstelling is inmiddels in talloze empirische studies onderuit gehaald. In bijvoorbeeld studies naar ambtelijke regeltoepassing blijkt dat de wijze waarop ambtenaren in de praktijk beslissingen nemen, wordt bepaald door het samenstel van twee belangrijke factoren: de officiële wet- en regelgeving én de eigen regels en gewoontes van de desbetreffende organisatie. Van Montfort onderscheidt in zijn onderzoek naar ambtelijke regeltoepassing bij de gemeentelijke woonruimteverdeling bijvoorbeeld ‘exogene’ en ‘endogene’ regels. De eerste groep regels zijn de officiële regels uit het positieve recht. Bij een ‘endogene’ regel is sprake van:

“een binnen een ambtelijke organisatie ontwikkelde norm, die op zodanige wijze vastgesteld is dat de meeste leden van de organisatie van het bestaan ervan op de hoogte zijn en die min of meer aanvaard is onder ambtenaren van de organisatie.” (Van Montfort 1991: 12)

Dit tweede type regels speelt in de alledaagse bestuurspraktijk een grote rol. Van Montfort concludeert dat in elf van de veertien van de door hem onderzochte besluitvormingscircuits op het gebied van woonruimteverdeling ‘endogene’ regels een even grote of een grotere betekenis hebben in de besluitvorming dan de exogene regels. Bij de toewijzing van woningen speelt bijvoorbeeld het wettelijke puntensysteem nauwelijks een rol, maar bepalen ambtenaren onderling wie er wel of niet als ‘urgent’ wordt aangemerkt.

Misverstand III: Consensus over de rechtsstaat

Nauw verwant aan het idee van een reguleringsmonopolie is ten slotte de veronderstelling dat uitvoeringsorganisaties geen eigen, afwijkende, normatieve

opvattingen over de invulling van de rechtsstaat erop nahouden. Vanuit een instrumentalistisch perspectief dragen de ambtelijke organisaties zorg voor de uitvoering van het vastgestelde beleid, binnen dezelfde normatieve kaders als degene die het beleid heeft vastgesteld. Onderzoek laat echter zien dat achter de beslissingen van uitvoeringsorganisaties en hun interne regels ook eigen sociale waarden schuil gaan met betrekking tot de verhouding tussen recht en staat. Binnen de ‘officiële’ definitie van de rechtsstaat, zoals die onder meer wordt besproken in de staats- en bestuursrechtelijke literatuur, staan bekende beginselen als legaliteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid centraal. Op basis van empirisch onderzoek kunnen daarnaast echter ook elementen van een alternatieve ‘bestuurlijke’ definitie van de rechtsstaat worden onderscheiden. Dit zijn de beginselen die ambtenaren en bestuurders zelf als meest waardevol beschouwen (Hertogh 2002). Dit is in de eerste plaats het beginsel van ‘resultaatgerichtheid’: de overheid moet haar taken zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uitvoeren. Het feit dat het werkt wordt vaak belangrijker gevonden dan de vraag of iets wel in overeenstemming is met de formeel-juridische eisen. Daarnaast blijkt ‘omgevingsgerichtheid’ voor veel ambtenaren en bestuurders belangrijk. Volgens dit beginsel is een belangrijke taak van het openbaar bestuur intensief te communiceren, te overleggen en samen te werken met burgers, bedrijven en belangengroepen. Een derde voorbeeld is het beginsel van ‘contextualiteit’; dit komt er, kort gezegd, op neer dat de overheid maatwerk moet leveren. Goed en rechtvaardig overheidsoptreden sluit zoveel mogelijk aan bij de omstandigheden van het concrete geval.

Bij elkaar opgeteld leveren deze drie misverstanden een beeld op van uitvoeringsorganisaties dat op belangrijke punten afwijkt van het beeld in de alledaagse praktijk. Dit heeft bovendien grote gevolgen voor de rol van het recht in het openbaar bestuur. De meest verregaande conclusie die op basis van het hierboven behandelde onderzoek kan worden getrokken, is dat de betekenis van het recht in uitvoeringsorganisaties niet wordt bepaald door het *primaat van de wetgever*, maar door het *primaat van de praktijk*. Het is niet de wetgever die de praktijk van uitvoeringsorganisaties stuurt. Het zijn, omgekeerd, de uitvoeringsorganisaties zelf die bepalen wanneer en in welke mate ze zich laten sturen door de wetgever. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat het gelijkheidsbeginsel in juristenkringen en in kringen van ambtenaren en bestuurders zo volstrekt verschillend wordt beleefd. Terwijl de eerste groep redeneert vanuit het *primaat van de wetgever*, reageert de tweede groep vanuit hun dagelijkse ervaringen met het *primaat van de praktijk*.

2.6 SITUATIONELE LEGITIMERING

Deze bijdrage begon met de constatering dat de huidige discussie over de invulling van gelijkheidsbeginsel in een impasse verkeert. Nu hebben we meer zicht op ten minste twee belangrijke achtergronden van deze discussie: er lopen verschillende vormen van kritiek op het gelijkheidsbeginsel door elkaar; en in deze discussie voert een instrumentalistisch perspectief nog steeds de boventoon. Beide onderdelen vormen bruikbare aanknopingspunten om de bestaande

impasse te doorbreken. Dit gaat echter niet vanzelf; het vergt zowel het afleren van bestaande routines als het aanleren van nieuwe perspectieven.

Afleren: instrumentalistisch perspectief

Om de bestaande discussie beter te kunnen begrijpen, is het allereerst belangrijk om steeds het contrast tussen de juridische ideaaltypische situatie (primaat van de wetgever) en de feitelijke situatie (primaat van de praktijk) te verduidelijken. Zonder expliciet aan te geven of men spreekt over een wenselijke of een werkelijke stand van zaken, zullen alle partijen langs elkaar heen blijven praten. Om de bestaande impasse in de discussie over het gelijkheidsbeginsel te doorbreken, is het ook belangrijk om beide perspectieven meer met elkaar te integreren. Dat betekent concreet dat in het juridisch debat over het gelijkheidsbeginsel meer aandacht wordt besteed aan de feitelijke rol van het recht in het openbaar bestuur. De discussie over de toekomst van gelijkheid is niet alleen een normatief maar ook een empirisch debat. Met het afleren van een instrumentalistisch perspectief op uitvoeringsorganisaties, behoren misschien ook de drie hierboven geschetste misverstanden tot het verleden.

Aanleren: invulling gelijkheid per geval bekijken

De tweede stap komt erop neer dat innovatieve vormen van bestuur ook gepaard gaan met innovatieve vormen van gelijkheid. Hoewel er op een groeiend aantal plaatsen wordt gepleit voor een andere invulling van het gelijkheidsbeginsel, komen al die verschillende pleidooien tot nu toe steeds op hetzelfde neer. De redenering is dan ongeveer als volgt: omdat door de ernstige problemen in de grote steden maatwerk en lokale oplossingen steeds belangrijker worden, moet ook de invulling van het gelijkheidsbeginsel nodig worden bijgesteld. Vervolgens worden verschillende voorstellen gedaan om het normatieve kader voor het bestuursoptreden *eenmalig* te 'heroverwegen' of te 'herijken', zodat het in het vervolg weer voldoet aan de eisen van de moderne tijd. De suggestie is, met andere woorden, dat de spanning tussen de moderne bestuurspraktijk en het gelijkheidsbeginsel kan worden weggenomen door het bestaande kader eenmalig aan te passen. Deze oplossingsrichting miskent echter de beleving van het gelijkheidsbeginsel. Hiervoor bleek namelijk dat ambtenaren en bestuurders in de praktijk niet één, maar minstens drie verschillende spanningen met het gelijkheidsbeginsel ervaren. Er bestaat, met andere woorden, niet één totaaloplossing die voor eens en voor altijd alle problemen oplost. Er lijkt eerder behoefte aan verschillende oplossingen voor verschillende situaties. Met het oog op de bijzondere kenmerken van de concrete situatie is soms de ene invulling van gelijkheid het meest geschikt, en soms de andere.²⁰ Modern bestuur betekent dat voor de normering van het bestuursoptreden het denken in vaste onveranderlijke normatieve kaders heeft afgedaan, en dat van geval tot geval moet worden beslist hoe het bestuursoptreden het beste kan worden gelegitimeerd. De bestaande normatieve kaders moeten daarom niet worden bijgesteld, maar uiteindelijk worden afgeschaft. Situationeel bestuur vergt *situationele legitimering*.

In aansluiting op de eerder besproken drie lagen van gelijkheid (zie Figuur 1) zou in concrete gevallen het gelijkheidsbeginsel bijvoorbeeld op één van de volgende drie manieren kunnen worden ingevuld. Deze suggesties zijn slechts bedoeld als mogelijke denkrichting. In de praktijk kunnen, per individueel geval, nog talloze alternatieve varianten van deze en andere oplossingen worden ontwikkeld. Deze suggesties zijn bovendien bedoeld als posities op een glijdende schaal. In een aantal gevallen zal ongetwijfeld blijken dat de bestaande invulling van het gelijkheidsbeginsel niet hoeft te worden aangepast. Indien er behoefte bestaat om deze invulling wél te wijzigen, kan vervolgens gebruik worden gemaakt van de hier beschreven suggesties. De eerste suggestie wijkt het minst af van de bestaande benadering, de tweede wat meer en de derde suggestie komt neer op het spiegelbeeld van de huidige situatie.

Ruimte voor experimenten

Een belangrijke vorm van kritiek op het gelijkheidsbeginsel is, zo blijkt, de klacht dat gelijkheid zou leiden tot te veel uniformiteit (zie III., Figuur 1). Eén van de manieren waarop hieraan tegemoet kan worden gekomen, is door meer ruimte te laten voor experimenten. Wat voor de ene stad de ideale oplossing is, is voor de andere stad vaak verre van ideaal. Het ligt daarom voor de hand dat steden, bedrijven en burgers meer politieke en juridische ruimte krijgen om (op een aantal nader te bepalen terreinen) te experimenteren met onconventionele oplossingen die goed aansluiten bij de lokale problematiek, zonder dat die oplossing direct ook in alle andere steden moet worden ingevoerd. Dit kan overigens wel betekenen dat de inwoners van een stad die deel uitmaakt van een experiment een aantal voor- of nadelen hebben, die andere burgers buiten het experiment niet hebben.

Normering op hoofdlijnen

De tweede vorm van kritiek komt erop dat neer dat veel ambtenaren en bestuurders moeite hebben met de wijze waarop het gelijkheidsbeginsel is vertaald in gedetailleerde wet- en regelgeving (zie II., Figuur 1). Een alternatief hiervoor is om vaker te kiezen voor normering op hoofdlijnen. Voor de concrete invulling hiervan kan aansluiting worden gezocht bij eerdere suggesties om in wetgeving bijvoorbeeld meer gebruik te maken van doelvoorschriften (waarbij alleen het doel wordt omschreven, zonder dat ook de wijze waarop dat doel moet worden bereikt wettelijk is vastgelegd) en zgn. zorgplichtbepalingen.²¹

Materiële gelijkheid

De derde besproken vorm van kritiek raakt direct aan het grondbeginsel van gelijkheid (zie I., Figuur 1). Wanneer de eerste twee hiervoor genoemde suggesties in de praktijk geen oplossing kunnen bieden, kan worden overwogen om in uitzonderingsgevallen niet langer het principe van formele maar van materiële gelijkheid als uitgangspunt te kiezen. Dit betekent dat niet langer het principe van gelijke kansen, maar het principe van gelijke uitkomsten centraal staat. In de praktijk betekent dit dat burgers niet zonder, maar juist mét zoveel mogelijk aanzien des persoons worden behandeld.

2.7 TERUG NAAR ROTTERDAM: GELIJKHEID VERSUS LEEFBAARHEID

Het eindverslag van het ‘Veereberaad’, waarnaar in de inleiding werd verwezen, bevat weliswaar een aantal praktijklessen voor een alternatieve benadering van hardnekkige beleidsproblemen, maar er wordt met geen woord gerept over de gevolgen hiervan voor de invulling van het gelijkheidsbeginsel. Dit geldt ook voor een groot deel van de Rotterdamse casus en dat verandert pas in het slotdebat over de Rotterdamwet in de Tweede Kamer. De door het Rotterdamse college en het kabinet voorgestelde maatregelen maken op indringende wijze duidelijk dat nieuwe bestuurlijke oplossingen ook gevolgen kunnen hebben voor de bestaande invulling van gelijkheid. Opvallend genoeg wordt dit echter, in de periode voorafgaand aan het Kamerdebat, bijna nergens met zoveel woorden gezegd. Zowel de voor- als tegenstanders van de Rotterdamwet proberen het onderwerp zorgvuldig te vermijden en iedereen wil graag benadrukken dat ze met het bestaande gelijkheidsbeginsel prima uit de voeten kunnen. Natuurlijk komt het onderwerp van gelijkheid (of discriminatie) in deze periode wel eens aan de orde, maar bijna nergens is de invulling van gelijkheid in het licht van nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen een zelfstandig thema. Beide partijen ontwijken bovendien iedere discussie over wat zij zien als de juiste invulling van gelijkheid. De tegenstanders van de Rotterdamwet verschansen zich, zonder nadere toelichting, achter internationale wet- en regelgeving en de voorstanders verwijzen uitsluitend naar de urgentie van de maatschappelijke problematiek. Nergens wordt geprobeerd om de ander te overtuigen van het feit dat hun interpretatie van gelijkheid de juiste is. Men lijkt eerder zijn eigen positie te willen bezweren dan erover met anderen te discussiëren.

Hierin komt pas voorzichtig verandering tijdens het slotdebat over de Rotterdamwet in de Tweede Kamer. Dit debat staat in het teken van de tegenstelling tussen gelijkheid en leefbaarheid. Voor het eerst wordt in dit debat ook expliciet stilgestaan bij de consequenties voor het gelijkheidsbeginsel. GroenLinks blijkt in dit debat de grootste tegenstander van invoering van de Rotterdamwet. Fractievoordvoester Van Gent formuleert haar bezwaren tegen de wet als volgt:

“Wij vinden het van groot belang dat de grootstedelijke problematiek met verve wordt aangepakt. In deze wijken moet heel veel gebeuren (...) Wat niet moet, is mensen uitsluiten en stigmatiseren omdat zij een uitkering hebben en dat doet deze wet (...) Daardoor worden mensen in onze ogen gediskwalificeerd en gediscrimineerd (...) Onze fractie kan dit niet anders zien dan als discriminatie in de zuiverste vorm, en daarmee zou de Nederlandse politiek zich toch niet moeten inlaten.”²²

Ook de PvdA is kritisch. Wordvoester Adelmund koppelt haar kritiek rechtstreeks aan het gelijkheidsbeginsel:

“Wij moeten wetten maken voor alle burgers en niet alleen wetten die handig zijn voor bestuurders. Onze intentie is om te werken aan een wet voor alle burgers en ik neem aan dat dit voor iedereen geldt.”²³

De meeste andere fracties in de Tweede Kamer tonen zich een voorstander van de Rotterdamwet. In een aantal van hun bijdragen wordt de (traditionele) invulling van het gelijkheidsbeginsel afgezet tegen de (actuele) eisen van leefbaarheid. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in enkele uitspraken van de drie regeringsfracties:

“Gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld, natuurlijk, maar het is de vraag of er sprake is van gelijke gevallen. Een achterstandswijk is geen gelijk geval ten opzichte van andere wijken die wel floreren. Mijn fractie vindt dat het in die gevallen mogelijk moet zijn om ongelijke behandeling toe te passen. Natuurlijk moet de menselijke maat daar gelden.”²⁴

(Balemans, VVD)

“Is de discriminatie die nu feitelijk plaatsvindt omdat mensen in sociaal-economische achterstand leven (...) niet zoveel ernstiger dat je daar ook ernstige maatregelen voor moet treffen?”²⁵

(Bruls, CDA)

“Wij kunnen (...) in oude reflexen schieten, maar wij kunnen ook stellen dat het kabinet op dit moment een oplossing moet bieden voor de uitzichtloosheid waarin veel mensen in achterstandswijken in Rotterdam en andere grote steden verkeren. De realiteit laat een ander beeld zien dan de legalistische gelijkheid van de Raad van State en de Commissie Gelijke Behandeling.”²⁶

(Koşer Kaya, D66)

Een vergelijkbare benadering klinkt ook door in een aantal bijdragen van de oppositie. Minister Pechtold (Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties) reageert hierop als volgt:

“Ik ben uiteraard een voorstander van gelijke behandeling. Wij moeten echter ook durven kijken naar de problemen die er zijn. Als het water ons over de schoenen loopt en alles is geprobeerd, moeten wij naar onorthodoxe maatregelen durven kijken. De maatregel van de huisvestingswet is zo'n onorthodoxe maatregel. Het kabinet is van mening dat deze maatregel met alle zorgvuldigheid omkleed is en dat de maatregel nodig is.”²⁷

Uiteindelijk stemt een grote meerderheid in de Tweede Kamer vóór de Rotterdamwet, met uitzondering van GroenLinks en de SP.

2.8 CONCLUSIE: ‘LOW POLITICS’ EN DE ROL VAN DE POLITIEK

Er kan onderscheid worden gemaakt in ‘high politics’ en ‘low politics’. De eerste vorm verwijst naar politiek bedrijven langs de ‘koninklijke weg’; via de bestaande

officiële politieke en bestuurlijke kanalen en procedures. De tweede vorm verwijst naar politieke oplossingen ‘van de straat’, buiten de gebruikelijke politieke bestuurlijke structuren om. Bij de totstandkoming van de Rotterdamwet heeft het Rotterdamse college van B&W zich een ware meester in ‘low politics’ getoond. Door hun doortastende en onconventionele manier van opereren hebben deze bestuurders een aantal ingrijpende en controversiële maatregelen voor elkaar gekregen en zich zelfs verzekerd van de steun van het kabinet.

Tegelijkertijd illustreert de stilte rond het gelijkheidsbeginsel ook een belangrijke tekortkoming van zowel het college als het kabinet. Bij onconventionele bestuurlijke oplossingen, zoals in Rotterdam, is niet alleen de effectiviteit maar ook de legitimiteit van het openbaar bestuur in het geding. Hier ligt een belangrijke, maar tot nu toe grotendeels verwaarloosde rol voor de politiek. Wanneer lastige problemen in bijvoorbeeld de grote steden vragen om maatwerk, dan heeft dat ook ingrijpende gevolgen voor de invulling van het gelijkheidsbeginsel. Dit vergt niet zozeer een eenmalige herijking, maar een benadering waarin per concreet geval naar een passende invulling van gelijkheid wordt gezocht. Het is in zo’n geval aan de politiek om dit te onderkennen, om een voor dat geval geschikte alternatieve invulling van gelijkheid te kiezen, en om anderen proberen te overtuigen van die keuze. Het Kamerdebat over de Rotterdamwet laat zien hoe dit in de praktijk concreet kan worden ingevuld.

De situatie in Rotterdam bevestigt de conclusie van het ‘Veereberaad’, dat er op veel terreinen van maatschappelijke dienstverlening grote behoefte is aan een ‘niet-institutionele’ benadering. ‘Bier werkt beter dan koffie’ lijkt, met andere woorden, een veelbelovend adagium voor de toekomstige aanpak van hardnekkige bestuurlijke problemen. Maar dan moet ook de discussie over het gelijkheidsbeginsel niet langer alleen worden gevoerd aan de borreltafel.

NOTEN

- 1 Met dank aan de leden van de WRR-projectgroep ‘Lerende overheid’ voor de inspirerende discussies en voor hun commentaar en suggesties.
- 2 Zie bijvoorbeeld de tegenstelling tussen deze twee bijdragen: J.M.M. Polman, ‘Het gelijk achterlaten, gelijkheidsbeginsel vanuit gemeentelijk perspectief’ en A. Hoogerwerf, ‘Niet relativeren, maar positiveren’. Beide zijn opgenomen in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid en het gelijkheidsdenken* (Verslag van het gelijknamig symposium, 7 april 2004 in Den Haag). Den Haag, 2004.
- 3 Kamerstukken II 2003/4, 21 062, nr. 117 (Brief van de regering, 23 april 2004).
- 4 Kamerstukken II 2004/5, 30 091, nr. 1-3.
- 5 Kamerstukken II 2004/5, 30 091, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag) pp. 15 e.v.
- 6 Kamerstukken II 2004/5, 30 091, nr. 5, p. 9 (Advies Raad van State en nader rapport).
- 7 Zie ook het begeleidend persbericht, ‘LBR: Rotterdamwet leidt tot discriminatie’.
- 8 Zie ook het begeleidend persbericht, ‘Huisvestingsbeleid Rotterdam leidt tot strijd met AWGB’.
- 9 Kamerstukken II 2004/5, 30 091, nr. 8 (Nota naar aanleiding van het verslag) p. 33.
- 10 Geciteerd in: ‘Wethouder Pastors zeer teleurgesteld’, *Rotterdams Nieuwsblad*, 9 juli 2005.
- 11 Geciteerd in: ‘Rotterdam gaat door met spreidingsbeleid’, *de Volkskrant*, 9 juli 2005.
- 12 Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: M. Hertogh, ‘Van naleving naar beleving van regels: Bouwwereld en bouwfraude vanuit een rechtssociologisch perspectief’, in: T. Barkhuysen et al. (red.), *Recht realiseren: bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*. Deventer: Kluwer, 2005, pp. 55 e.v.
- 13 Strikt genomen onderscheiden Ewick & Silbey niet drie verschillende groepen mensen, maar drie verschillende typen verhalen over het recht. Iemand kan daarom misschien op één terrein worden omschreven als ‘before the law’ (bijvoorbeeld t.a.v. het strafrecht), maar in een ander geval als ‘against the law’ (bijvoorbeeld t.a.v. het belastingrecht).
- 14 D. van den Bosch, ‘Lunchbijeenkomsten Bruikbare Rechtsorde’, <www.minjus.nl/themas/bruikbaarerechtsorde/brro_kamerstukken/docu_overige/Lunch-bijeenkomsten_tekst.asp>
- 15 Kamerstukken II 2003/4, 29 279, nr. 9 (nota Bruikbare Rechtsorde), p. 5.
- 16 Idem, p. 8.
- 17 Frissen pleit in dit verband voor een ‘omwaardering’ van gelijkheid; ‘waarin ongelijkheid en verschil niet alleen als onvermijdelijke karakteristieken van een complexe samenleving worden gezien, maar waarin ongelijkheid en verschil als nieuwe bronnen van zingeving en betekenisgeving worden ervaren.’ P. Frissen, ‘De waarde van verschil en ongelijkheid’, *Bestuurswetenschappen* 2005/1, p. 77.

- 18 Geciteerd in: 'Rotterdam gaat door met spreidingsbeleid,' *de Volkskrant*, 9 juli
2005.
- 19 Ook dit is een voorbeeld van een benadering die de WRR treffend omschrijft als
institutionele 'boedelscheiding' (*Bewijzen van goede dienstverlening*, p. 226).
- 20 Wat met een 'concrete situatie' wordt bedoeld kan overigens van geval tot geval
variëren, afhankelijk van het beleid dat aan orde is. Het kan bijvoorbeeld betrek-
king hebben op: (onderdelen van) een regio, een stad, een wijk of een straat.
- 21 Vgl. Bruikbare Rechtsorde, pp. 19 e.v.
- 22 Handelingen II, 6 september 2005, 102-6198; 107-6493.
- 23 Handelingen II, 6 september 2005, 102-6213.
- 24 Handelingen II, 6 september 2005, 102-6204.
- 25 Handelingen II, 6 september 2005, 102-6199.
- 26 Handelingen II, 6 september 2005, 102-6208.
- 27 Handelingen II, 7 september 2005, 103-6229.

LITERATUUR

- Bohne, E. (1981) *Der Informale Rechtsstaat*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Bosch, D. van den (2003) 'Lunchbijeenkomsten Bruikbare Rechtsorde,' <www.minjus.nl/themas/bruikbaarerechtsorde/brro_kamerstukken/docu_overige/Lunch-bijeenkomsten_tekst.asp>
- Centrum voor Onderzoek en Statistiek (2003) *Prognose Bevolkingsgroepen Rotterdam 2017*, Rotterdam.
- Commissie Gelijke Behandeling (2005) *Huisvestingsbeleid van de gemeente Rotterdam*, advies 2005-03, 7 juli 2005.
- Denters, S.A.H., et al. (1990) *Kwaliteit van gemeenten: een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Ehrlich, E. (2002) *Fundamental Principles of the Sociology of Law*, New Brunswick (oorspronkelijk verschenen in 1936).
- Ehrlich, E. (1967) 'Das lebende Recht der Völker der Bukowina,' in: M. Rehbinder (red.), *Eugen Ehrlich. Recht und Leben. Gesammelte Schriften zur Rechtstatsachenforschung*, Berlin, 1967 (oorspronkelijk verschenen in 1912).
- Eijlander, Ph. en R. Lauwerier (2004) *Regulering van het bestuur van de maatschappelijke dienstverlening. Eenheid in verscheidenheid?*, WRR Webpublicatie nr. 4, Den Haag (www.wrr.nl).
- Ewick P. en S. Silbey, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, Chicago. Frissen, P. (2005) 'De waarde van verschil en ongelijkheid,' *Bestuurswetenschappen* 2005/1.
- Gemeente Rotterdam (2003) *Rotterdam zet door: op weg naar een stad in balans*, december 2003, Rotterdam.
- Havinga, T. en J.B. Terpstra, (1988) 'Street-level bureaucratie, beleidsuitvoering en relatief machteloze groeperingen: het werk van Michael Lipksy,' blz. 271-288 in: A.F.A. Korsten en A.J. Toonen (red.) *Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's*, Leiden: Stenfert Kroese.
- Hertogh, M. (2005) 'Van naleving naar beleving van regels: Bouwwereld en bouwfraude vanuit een rechtssociologisch perspectief,' in: T. Barkhuysen et al. (red.), *Recht realiseren: bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*, Deventer: Kluwer.
- Hertogh, M. (2004a) 'De gevoelstemperatuur van het recht,' blz. 95-98 in: W. Witteveen & J. Verschuuren (red.), *De fascinatie: wat wetgevingsonderzoekers bezighoudt*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Hertogh, M. (2004b) 'A "European" conception of legal consciousness: rediscovering Eugen Ehrlich,' *Journal of Law and Society* 4: 457-481.
- Hertogh, M. (2002) *De levende rechtsstaat: een ander perspectief op recht en openbaar Bestuur*, Utrecht: Lemma.
- Hes, J. (2001) *Recht doen aan de buurt* (tweede ongewijzigde druk), Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Hoogerwerf, A. (2004) 'Niet relativeren, maar positiveren,' in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid en het gelijkheidsdenken*,

- Verslag van het gelijknamig symposium, 7 april 2004 in Den Haag.
- Jong, J. de., et al. (2005) 'Beleidsmakers, bedenken: Bier is soms beter dan koffie,' *NRC Handelsblad*, 7 oktober 2005.
- Merry, S.E. (1990) *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans*, Chicago.
- Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (2005) *Zorgen ten aanzien van wetsvoorstel grootstedelijke problematiek*, 30 091, Rotterdam, 21 juni 2005.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Montfort, A.J.G.M., van (1991) *De regels van het huis: ambtelijke regeltoepassing bij de gemeentelijke woonruimteverdeling*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Nielsen, L.B. (2000) 'Situating legal consciousness: experiences and attitudes of ordinary citizens about law and street harassment,' *Law and Society Review* 2000, 34: 1055-1089.
- Oomen, E. (2003) 'Hek rond Rotterdam: Wethouder Pastors wil van vrije vestiging af,' *Rotterdams Nieuwsblad*, 5 september 2003.
- Podgorecki, A. et al. (1973) *Knowledge and Opinion about Law*, London.
- Polman, J.M.M. (2004) 'Het gelijk achterlaten, gelijkheidsbeginsel vanuit gemeentelijk perspectief', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid en het gelijkheidsdenken*, Verslag van het gelijknamig symposium, 7 april 2004 in Den Haag.
- Rehbinder, M. (red.) *Eugen Ehrlich. Recht und Leben. Gesammelte Schriften zur Rechtsstatensachenforschung*, Berlin, 1967 (oorspronkelijk verschenen in 1912).
- Scheltema, M. (2004a) 'Het gelijkheidsbeginsel in de moderne rechtsstaat,' in Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Andere overheid en het gelijkheidsdenken*, Verslag van het gelijknamig symposium, 7 april 2004 in Den Haag.
- Scheltema, M. (2004b) 'Het starre gelijkheidsbeginsel,' *Staatscourant*, 26 februari 2004.
- Silbey, S. (2005) 'After legal consciousness,' *Annual Review of Law and Social Science* 1, 2005: 323-368.
- Tollenaar, A.J. (2005) 'Het problematische gelijkheidsbeginsel,' *Bestuurswetenschappen* 2004/5: 428-438.
- Trubek, D. (1984) 'Where the action is: critical legal studies and empiricism,' *Stanford Law Review* 1984, 36.
- Tweede Kamer (2004) *Kamerstukken II 2003/4*, 21 062, nr. 117 (Brief van de regering, 23 april 2004).
- Tweede Kamer (2004) *Kamerstukken II 2004/5*, 30 091, nr. 1-3.
- (2004) *Kamerstukken II 2004/5*, 30 091, nr. 8, Nota naar aanleiding van het Verslag.
- (2004) *Kamerstukken II 2004/5*, 30 091, nr. 5, Advies Raad van State en nader rapport.
- (2004/2005) *Kamerstukken II 2004/5*, 30 091, nr. 8, Nota naar aanleiding van het verslag.
- (2003/2004) *Kamerstukken II 2003/4*, 29 279, nr. 9, nota Bruikbare Rechtsorde.
- Veld, R. in 't (2003) 'Naar een ander soort gelijkheid: oude ideeën zijn keurslijf dat creativiteit en ontplooiing belemmert,' *NRC Handelsblad*, 6/7 december 2003.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu.

3 IMPULS VOOR DE LOKALE DEMOCRATIE? DE CASUS VAN DE WMO

Klaartje Peters¹

De komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning in 2007 betekent een forse opgave voor de gemeenten, zo wordt van alle kanten gewaarschuwd. Maar er zijn ook optimistische geluiden: volgens sommigen kan het nieuwe takenpakket een serieuze impuls voor de lokale democratie betekenen. De vraag is of dat een realistische verwachting is; en wie daarop zit te wachten.

3.1 INLEIDING

Op 1 januari 2007 wacht de Nederlandse gemeenten een forse uitbreiding van hun takenpakket: met de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) worden de gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning en verzorging van kwetsbare groepen in de samenleving. Het heeft lang geduurd voordat ook buiten de sectoren welzijn en zorg mensen zich begonnen te realiseren hoe vergaand de kabinetsplannen met de WMO eigenlijk zijn. De wet gaat veel verder dan klassiek welzijnsbeleid: behalve de Welzijnswet en de Wet Voorzieningen Gehandicapten zal ook een substantieel deel van de voorzieningen en bijbehorende middelen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) onder de WMO gaan vallen. Deze decentralisatieoperatie is opvallend. Want hoewel decentralisatie en subsidiariteit altijd met de mond worden beleden door de rijksoverheid is de autonomie van gemeenten de afgelopen decennia zeker niet toegenomen.² Binnenlands-bestuurkenner Derksen formuleerde het recentelijk als volgt:

“Je kunt rustig zeggen dat we in Nederland in feite geen lokaal bestuur hebben. Negentig procent van wat gemeenten doen, is uitvoeren van rijksbeleid. Ze worden ook niet gestimuleerd eigen beleid te ontwikkelen. Ze vormen een loket voor de burger, maar niet de plek waar zaken worden beslist. Het is ongelooflijk moeilijk om er in de lokale politiek iets leuks van te maken. De gemeenteraadsverkiezingen gaan in feite nergens over. Peilingen voor de landelijke verkiezingen, dát zijn het” (*Binnenlands Bestuur*, 21 januari 2005).

En hoewel ook het kabinet-Balkenende II in eerste instantie is doorgegaan op de weg van de centralisatie – denk aan de plannen voor de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB en de enorme toename van het toezicht, de monitoring en de prestatieafspraken waar gemeenten mee te maken hebben gekregen – zijn er ook signalen van het tegenovergestelde. Volgens sommigen is er zelfs sprake van een trendbreuk. Op diverse beleidsterreinen worden belangrijke overheidstaken met bijbehorende bevoegdheden én (gekorte) budgetten naar de gemeenten en provincies gedecentraliseerd. Voorbeelden hiervan zijn bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening (met de Nota *Ruimte* en de

nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening) en het landelijk gebied (via het Investeringsbudget Landelijk Gebied), waar de provincies in 2007 de verantwoordelijkheid voor gaan dragen. Als het gaat om maatschappelijke dienstverlening is er de jeugdzorg die nu volledig bij de provincies is neergelegd en hebben gemeenten belangrijke bevoegdheden gekregen op het gebied van de sociale uitkeringen, met name door de Wet Werk en Bijstand (WWB). En dan nu de komst van de WMO. De vraag is wat de gevolgen zullen zijn van die decentralisatie voor het lokaal bestuur in ons land. In de meeste sectoren van maatschappelijke dienstverlening slaagt de gemeente er momenteel niet in een duidelijke sturende rol te spelen (zie Dijkstra et al. 2004). Dit ondanks het feit dat het hier gaat om voorzieningen die dicht bij de mensen staan, zoals huisvesting, werk, scholen, jongerenwerk en ouderenzorg. Zo worstelen veel gemeenten in onder meer het onderwijs en de zorg met de schaalgrootte van de regionaal opererende instellingen en vooral ook met de financiële en sturingsrelatie die deze instellingen van oudsher met de rijksoverheid hebben. In de volkshuisvesting hebben gemeenten moeite om corporaties ertoe te brengen hun publieke ondernemerschap ook daadwerkelijk 'publiek' in te vullen, en te investeren in het oplossen van maatschappelijke problemen (vergelijk: Brandsen en Helderman, 2004). De vraag is daarom legitiem of de gemeenten klaar zijn voor de komst van de WMO. Vooral omdat de nieuwe wet en de nieuwe rol die zij daarin krijgen behalve grote organisatorische inspanningen ook belangrijke politieke keuzes van hen zullen vergen.

3.2. DE WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING (WMO)

Wat houden de kabinetsplannen op het terrein van maatschappelijke zorg en ondersteuning in? Dat kan hier alleen maar heel beknopt worden beschreven.³ De WMO is één van de drie wetten die gestalte moeten geven aan de hervorming van het zorgstelsel in Nederland. In 2007⁴ hebben we een volledig nieuw stelsel met:

- 1 de nieuwe Zorgverzekeringswet voor de curatieve zorg;
- 2 een aangepaste AWBZ voor de zware zorg ten behoeve van chronisch zieken, gehandicapten, etc.;
- 3 de WMO die de maatschappelijke ondersteuning en zorg regelt.

De nieuwe Zorgverzekeringswet is op 1 januari 2006 al in werking getreden. Met het nieuwe stelsel van één verzekering voor alle Nederlanders beoogt het kabinet prikkels te introduceren voor meer doelmatigheid en kwaliteit in de zorg. Daarnaast maakt de enorme groei van de uitgaven voor de AWBZ – in de periode van 1999 tot 2004 stegen deze van bijna € 13 miljard tot ruim € 20 miljard – het volgens het kabinet noodzakelijk de AWBZ terug te brengen tot datgene waarvoor zij aanvankelijk was bedoeld: een volksverzekering voor risico's die particulier niet te verzekeren zijn (Memorie van Toelichting wetsvoorstel WMO). Daartoe wordt de AWBZ, die de zorg en ondersteuning bij langdurige ziekte, handicap of ouderdom regelt, ontdaan van een aantal lichtere voorzieningen, waarmee zij sinds de inwerkingtreding in 1968 is uitgebreid. Deze worden overgeheveld naar de WMO, en dus naar de gemeenten, die daarmee de regie krijgen over een breed

scala aan zorg- en welzijnsvoorzieningen. De operatie gaat gepaard met een belangrijke verschuiving van geldstromen die een enorm effect hebben op de (financiële) huishouding van gemeenten: de AWBZ-middelen van meer dan een miljard euro voor de overgehevelde voorzieningen worden samengevoegd met de huidige gemeentelijke budgetten voor de Welzijnswet en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) en gaan in het Gemeentefonds op. Het totaalbedrag van naar schatting ruim 4 miljard zal ruim 30% van het totale Gemeentefonds gaan beslaan.

Doel van het kabinet is dat op termijn het belangrijkste onderscheid tussen de AWBZ en de WMO in de functie 'verblijf' zit: als mensen een indicatiestelling hebben voor verblijf (in een zorginstelling) worden alle voorzieningen verzorgd en gefinancierd vanuit de AWBZ; voor mensen die thuis blijven wonen moeten de voorzieningen straks allemaal worden overgeheveld naar de WMO. Voorlopig geldt dit alleen voor de huishoudelijke verzorging (de thuiszorg), een belangrijke voorziening waar veel (oudere) Nederlanders in meer of mindere mate gebruik van maken. Voor de thuiszorg verdwijnt dus het 'verzekeringskarakter' dat deze voorziening onder de AWBZ kent: onder de WMO zijn het de gemeenten die bepalen of mensen recht hebben op thuiszorg, en onder welke voorwaarden. Gemeenten kunnen ook zelf de indicatiestelling gaan regelen, iets wat voor de AWBZ door de regiokantoren van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) wordt gedaan. Kanttekening daarbij is dat er tijdens de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel wel beperkingen aan de gemeentelijke beleidsvrijheid zijn gesteld; straks meer daarover.

Hoe komt de WMO eruit te zien? De wet zal een 9-tal prestatievelden kennen (zie onder) die samen het hele terrein van de huidige WVG en de Welzijnswet beslaan, alsmede enkele onderdelen van de huidige AWBZ, met name de huishoudelijke verzorging. Ook de geestelijke gezondheidszorg wordt hier bijgevoegd.

De 9 prestatievelden van de wmo:

- 1 het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
- 2 op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
- 3 het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
- 4 het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers;
- 5 het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
- 6 het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;
- 7 het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en slachtoffers van huiselijk geweld;

- 8 het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
- 9 het bevorderen van verslavingsbeleid.

De komst van de WMO betekent dat allerlei voorzieningen die tot nu toe niets met elkaar te maken hebben en via geheel gescheiden circuits worden aangeboden, bij elkaar worden gevoegd en onder regie van de gemeente komen. De AWBZ-voorzieningen bevinden zich op het terrein van de zorg en zijn individuele voorzieningen: een oudere kan thuiszorg aanvragen, waarop het CIZ aan de hand van de indicatiecriteria besluit of en voor hoeveel uur hij of zij recht heeft op deze voorziening. Hetzelfde principe geldt voor mensen die een beroep doen op de WVG voor bijvoorbeeld een rolstoel of aangepast vervoer. Straks zullen deze voorzieningen (prestatievelden 5 en 6) in één wet worden ondergebracht met collectieve welzijnsvoorzieningen als club- en buurthuiswerk, jongerenwerk, verslavingszorg, maatschappelijke opvang, zorg voor integratie en leefbaarheid in buurten, etc. Het is een belangrijke doelstelling van de wet dat gemeenten integraal beleid kunnen gaan voeren: de zorg- en welzijnsvoorzieningen kunnen op elkaar worden afgestemd, en bovendien is het van belang verbanden te leggen met andere relevante terreinen van gemeentelijk beleid, zoals wonen, ruimtelijke ordening en sociale zaken.

Kabinetsvisie op de relatie tussen overheid en burger

In de Memorie van Toelichting van de WMO wordt het doel van de nieuwe wet als volgt geformuleerd:

“Meedoen. Dat is de kortst mogelijke samenvatting van het maatschappelijke doel van de WMO. (...) De regering wil met dit wetsvoorstel ook stimuleren dat mensen die dat kunnen, meer dan nu het geval is, zelf oplossingen bedenken in de eigen sociale omgeving voor problemen die zich voordoen. De regering stelt daarom een aantal historisch gegroeide vanzelfsprekendheden in zorg en ondersteuning ter discussie en doet een groter beroep op de eigen draagkracht. (...) Het vertrekpunt voor een krachtiger sociale structuur is zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid” (Memorie van Toelichting WMO: 6-7).

Met de WMO zet het huidige kabinet de volgende stap op de weg van de hervorming van de Nederlandse verzorgingsstaat en de herijking van de verhouding tussen burger, maatschappelijk middenveld, markt en overheid. De onderliggende redenering is dat burgers verantwoordelijk zijn voor hun eigen welbevinden en maatschappelijke participatie. Als er problemen zijn is er in eerste instantie de eigen sociale omgeving waar men op moet terugvallen. De term ‘civil society’⁵ valt hierbij veelvuldig. Alleen in het geval dat dit niet mogelijk is, is er de overheid die beperkt ondersteuning kan bieden. De term ‘ondersteuning’ in plaats van zorg (zie ook in de naamgeving van de wet) is hier niet toevallig gekozen. De WMO is daarmee een goed voorbeeld van de verbinding van het CDA-denken over versterking van de gemeenschapszin met het liberale gedachtegoed ten aanzien van een terugtrekkende overheid en een grotere individuele verantwoordelijkheid.

Sturingsfilosofie

De WMO geeft de gemeenten de zorg- en welzijnstaken niet zonder meer in handen. Kenmerkend voor het wetsvoorstel is het sturingsmodel van horizontalisering. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft dit model beschreven in het advies *Bevrijdende Kaders* (2003). Het is de eerste keer dat dit model in een nieuwe wet wordt toegepast. Gemeenten worden verplicht om binnen de rijkskaders het beleid vast te stellen in samenspraak met burgers, zorginstellingen en andere lokale partijen. Het afleggen van verantwoording aan de lokale samenleving wordt horizontale verantwoording genoemd, in tegenstelling tot verticale verantwoording aan een hoger geplaatst orgaan. In de communicatie over de nieuwe wet wordt een grote nadruk gelegd op het element van de cliënteninspraak. In het wetsvoorstel worden gemeenten verplicht om het beleidsplan voor advies voor te leggen aan vertegenwoordigers van zorgvragers in de gemeente. Bovendien is gekozen voor een constructie waarbij gemeenten wettelijk verplicht zijn bepaalde gegevens openbaar te maken (artikel 9) om zo belanghebbenden inzicht te verschaffen in de prestaties van de gemeente en vergelijking met andere gemeenten mogelijk te maken.

3.3 WAT KOMT ER OP GEMEENTEN AF?

Op het moment van schrijven is er nog geen definitieve zekerheid over de invoering van de WMO. De Eerste Kamer moet het wetsvoorstel nog behandelen en goedkeuren. Tegelijkertijd zijn de betrokken partijen al jaren bezig met de voorbereidingen op de wet. Gemeenten voeren overleg met belangenorganisaties van zorgvragers (ouderen, chronisch zieken, gehandicapten), zorgaanbieders, welzijnsinstellingen en andere partners. In veel gemeenten overweegt men de instelling van een WMO-adviesraad van cliënten en/of burgers, om aan de inspraakvereisten van de WMO te voldoen. Voor de wethouders Zorg en Welzijn betekent de WMO dat zij een verhoudingsgewijs enorm budget tot hun beschikking krijgen, een aardverschuiving in gemeenteland waar Bouwen & Wonen en Grondzaken altijd de 'zware portefeuilles' waren. Gemeenteraden hebben zich laten informeren over de complexe veranderingen die eraan zitten te komen en de diverse invoeringsscenario's die voorliggen. In de gemeentelijke organisatie is een projectleider WMO aangesteld, en daarnaast vaak ook een ambtelijke stuur- of projectgroep. Er zijn uitgangspunten- en beleidsnotities voor het bestuur geschreven, er wordt gewerkt aan het opstellen van verordeningen, de vorming van een gemeentelijk loket voor alle WMO-clianten en het voorbereiden van het proces van inkoop en aanbesteding bij zorgaanbieders. Tientallen onderzoeks- en adviesbureaus hebben al sinds 2005 meer werk dan ze aankunnen, en voorzien de komende jaren een blijvende stroom aan opdrachten vanuit gemeenten, instellingen en cliëntenorganisaties. Overal in Nederland vinden conferenties en studiedagen over de WMO plaats, bedoeld voor iedereen die straks met de WMO te maken krijgt.

Gezien het feit dat de beoogde invoeringsdatum van 1 januari 2007 snel dichterbij komt, en gezien de omvang van het takenpakket en bijbehorende middelen, lijkt de vraag gerechtvaardigd of de gemeenten wel klaar zijn voor de uitvoering van

de WMO. Daarover heerst twijfel, zoals blijkt uit een stroom aan publicaties in de vakbladen voor de sociale sector en voor gemeentebestuurders en -ambtenaren, en adviezen van diverse adviesorganen.⁶ Die twijfels betreffen vooral het implementatieproces en de invulling van de regierol van de gemeente. Voor wat dat laatste betreft is de vrees dat de komst van de WMO het sturingsprobleem in deze sector van maatschappelijke dienstverlening alleen maar zichtbaarder zal maken. Om dit te voorkomen heeft het ministerie van VWS samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een fors implementatietraject ingezet, dat op vier sporen berust:

- 1 het opleveren van een gereedschapskist voor gemeenten, bestaande uit allerlei handreikingen en modellen voor invoering van de wet, en een monitor met relevante gegevens over doelgroepen ('hoeveel ouderen met thuiszorg hebben we op dit moment in onze gemeente?') voor alle gemeenten;
- 2 een aantal thematische invoeringstrajecten ter begeleiding van gemeenten;
- 3 het opzetten van ontwikkelpilots in een aantal geselecteerde gemeenten;
- 4 het faciliteren van cliëntenorganisaties en ouderenorganisaties (www.invoeringwmo.nl).

Op dit punt is het van belang onderscheid te maken tussen de verschillende soorten gemeenten in ons land. In de grote en middelgrote gemeenten is er in het algemeen voldoende menskracht en deskundigheid in het ambtelijk apparaat aanwezig om de grote hoeveelheid informatie over de naderende wet te verwerken en de noodzakelijke voorbereidingen te treffen. Hoewel in de meeste gemeentehuizen de tijd begint te dringen,⁷ hebben de grotere gemeenten de zaak wel onder controle, zo blijkt uit de beschikbare onderzoeksgegevens (bijv. Provincie Utrecht 2005). In de kleinere gemeenten ligt dit anders. Vaak is er sprake van eenmansposten in de ambtelijke organisatie, en is er dus één ambtenaar bezig met welzijn en zorg. Vanuit het rijk, de VNG en ook de provincie worden deze gemeenten gestimuleerd om nauwer samen te werken met buurgemeenten. In de praktijk gebeurt dat lang niet overal.⁸

Regie en kaderstellende rol: politieke afwegingen

De vraag wat er met de WMO op gemeenten afkomt kan ook op een andere manier worden beantwoord. Want met de nieuwe wet komen behalve forse uitvoeringskwesties ook politieke keuzes of afwegingen naar de gemeenten toe. Dat politieke element krijgt weinig aandacht in de voorlichting over de wet.⁹ En dat terwijl er alle reden is om er wel over te praten. Want heeft elke Nederlander nu nog een (theoretisch) afdwingbaar recht op zorg op grond van de AWBZ, de nieuwe wet legt de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning van burgers volledig bij de gemeente, inclusief de beoordeling van de vraag wie er recht op heeft.

In de aanloop naar de invoering van de WMO heeft de VNG er alles aan gedaan om te voorkomen dat autonome kostenstijgingen op de WMO-terreinen (bijvoorbeeld door vergrijzing) op de gemeenten worden afgewenteld. Maar ondanks de afspraken over compensatie bij kostenstijgingen en ondanks optimistische

veronderstellingen over kostenbesparingen door meer marktwerking zullen gemeenten gedwongen zijn om keuzes te maken: aan wie wel, en aan wie niet de beperkte middelen te besteden. Ze kunnen het beroep op de individuele voorzieningen beperken door scherper te indiceren of door de eigen bijdragen¹⁰ voor bepaalde inkomensgroepen te verhogen, maar ook door expliciet te verwijzen naar de sociale netwerken waar mensen een beroep op moeten doen. Ook kunnen gemeenten ervoor kiezen om binnen het WMO-budget voorrang te geven aan individuele zorg en daarmee bewust of onbewust in te leveren op voorzieningen als verslavingszorg, opvoedingsondersteuning of maatschappelijke opvang. Ze kunnen op andere gemeentelijke beleidsterreinen bezuinigen. Maar het gaat over meer dan alleen financiële afwegingen, hoe zwaar die straks ook zullen wegen. De gemeente moet ook beslissen of zij zelf de indicatiestelling voor de uit de AWBZ overgehevelde taken op zich gaat nemen, of dit gaat uitbesteden aan een externe instantie. En ondanks de compensatieplicht die onder druk van de Tweede Kamer in de wet zal worden opgenomen – deze houdt in dat gemeenten verplicht zijn mensen met een beperking te compenseren voor die beperking – bepalen gemeenten straks ook in belangrijke mate de keuzevrijheid van de gebruikers van de wet: heeft iemand met een fysieke beperking recht op aanpassing van zijn eigen auto of eigen woning, of kan hij slechts een beroep doen op collectief vervoer en moet hij verhuizen naar een door de gemeente geschikt geachte woning?¹¹ Kortom: de invoering van de WMO in de gemeenten brengt voor burgers ingrijpende keuzes met zich mee.

3.4 GEVOLGEN VOOR DE LOKALE DEMOCRATIE: PROBLEEM OF PRIKKEL?

Kunnen gemeenten de politieke afwegingen die op hen afkomen aan? Zijn gemeentebestuurders en vooral ook gemeenteraden klaar voor de politieke discussies die in het verschiet liggen? Op dit moment in ieder geval nog niet. Gemeenteraden worstelen nu vooral met de complexiteit van de operatie die de komst van de WMO met zich meebrengt. Adviseurs die gemeenten bijstaan in de voorbereidingen merken dat de organisatorische voorbereidingen de gemeenten zo in beslag nemen dat de politieke aspecten naar de achtergrond dreigen te schuiven. Voor het gemiddelde gemeenteraadslid is het moeilijk te overzien wat de consequenties van de WMO zullen zijn. In de huidige fase hebben wethouder en ambtelijk apparaat, bijgestaan door allerlei adviseurs, een forse informatievoorsprong op de gemeenteraad, hoewel ook zij natuurlijk niet weten wat er precies zal gebeuren.

Voor de wat langere termijn is het de vraag of de WMO met alles wat de nieuwe wet met zich meebrengt een impuls kan vormen voor de lokale democratie. Hier en daar wordt de verwachting uitgesproken dat de decentralisatie van deze voor burgers belangrijke zaken misschien voor elkaar kan krijgen wat met de dualisering (nog) niet is gelukt: de verlevendiging van de lokale politiek.¹² Het argument is dan dat de WMO over inhoud gaat, anders dan de wet dualisering van het lokaal bestuur. Zo wordt gesteld:

“In feite gaat het om een verplaatsing van de politiek. Zorg en maatschappelijke dienstverlening worden prominente punten op de gemeentelijke agenda. Politieke partijen komen er niet meer met een verwijzing naar de landelijk ingenomen standpunten over voorzieningen voor ouderen en chronisch zieken, ze zullen zich meer en meer moeten profileren op lokale keuzes. Omdat het gaat om voorzieningen die heel dicht staan bij het dagelijks leven van veel burgers, biedt dat partijen kans politiek weer wat meer kleur op de wangen te krijgen” (Leenders 2004).

Het is een feit dat ondanks de dualisering in de meeste gemeenteraden in ons land nog steeds weinig over politieke hoofdlijnen wordt gepraat of besloten. De eerste evaluaties laten zien dat op veel plaatsen wordt geworsteld met de vraag wat dat nu eigenlijk betekent, een ‘kaderstellende rol’ voor de raad.¹³ In veel gemeenten zijn de gemeenteraad en het college van B&W meer tegenover elkaar komen te staan. Tegelijkertijd is ‘in onvoldoende mate gebleken dat de positie van de gemeenteraad als het voornaamste politieke forum is hersteld’, aldus de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, ofwel de commissie-Leemhuis (2004: 27). Er is geen sprake van méér politiek debat, scherpere keuzes of helderdere stellingnames. En burgers raken niet méér betrokken bij de lokale politiek, toch één van de belangrijkste doelstellingen van de dualisering.

Uit de ervaringen met de dualisering tot nu toe kunnen we concluderen dat de kwaliteit van het politieke debat in de gemeenteraden en van degenen die het debat voeren niet vanzelf beter wordt door structuurveranderingen.¹⁴ In zekere zin wisten we dat ook wel. In het proces van invoering van het dualisme is ook steeds benadrukt dat cultuurveranderingen minstens zo belangrijk zijn.¹⁵ Het probleem is alleen dat niemand lijkt te weten hoe je dat dan doet, de politieke cultuur veranderen. Gesproken wordt over ‘wennen’ en ‘leren’ van opgedane ervaringen, maar de opbrengsten zijn nog niet om over naar huis te schrijven. Misschien kan alleen de daadwerkelijke overdracht van zaken die voor veel burgers van direct belang zijn het leerproces bij bestuurders en gemeentelijke organisatie bevorderen. De druk op het lokaal bestuur kan bijdragen aan het ‘wennen’ en ‘leren’ om belangrijke keuzes en afwegingen te herkennen, betrokken belangen te identificeren, politieke standpunten te formuleren, debatten te voeren en als raad knopen door te hakken (‘op hoofdlijnen te sturen’). Kunnen we iets zeggen over de kans dat de WMO hiervoor gaat zorgen?

Intermezzo I: vergelijkbare gevallen in eigen land: de wvg en de wwv

Bij de beantwoording van de vraag of van de invoering van de WMO een impuls voor de lokale democratie kan worden verwacht, kunnen we ons deels baseren op ervaringen met vergelijkbare decentralisatietrajecten, op verwante beleidsterreinen. Allereerst is er de invoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (wvg) in Nederland in 1994. Op grond van deze wet zijn gemeenten verantwoordelijk voor de verstrekking van rolstoelen, vervoersvoorzieningen en woningaanpassingen. De decentralisatie van deze voorzieningen naar de gemeenten in 1994 was net als met de WMO deels gebaseerd op overwegingen van de wenselijkheid van maatwerk en regie op lokaal niveau en deels op kostenbeheersings-

overwegingen. Met maatwerk bedoelde de regering ‘dat gemeenten een eigen beleid kunnen gaan voeren, afgestemd op de lokale woon- en leefomstandigheden en op de lokale vervoersmogelijkheden. Ook met persoonlijke en gezinsomstandigheden van de mens met een functiebeperking kunnen de gemeenten bij de individuele beslissingen beter rekening houden (...)’ (Memorie van Toelichting wvg).

De vraag naar de effecten van de wvg is, ruim tien jaar na dato, niet eenvoudig te beantwoorden. Dat komt omdat de belangrijkste partijen – gemeenten en vng, de rijksoverheid, de belangenorganisaties van chronisch zieken en gehandicapten – het niet eens zijn over de belangrijkste conclusies uit de evaluatieonderzoeken (Ipsa Facto en SGB0 2001; CG-Raad 2001). Ondanks die meningsverschillen lijkt in ieder geval duidelijk dat het voorzieningenniveau voor mensen met een beperking over de gehele linie gemiddeld is afgenomen. Dat kan ook niet anders als je realiseert dat er ruim zes jaar na invoering van de wet meer dan tweemaal zoveel mensen werden geholpen met een gelijk gebleven budget (Ipsa Facto en SGB0 2001: 22-25).

Niet goed duidelijk is of er gesproken kan worden van maatwerk op gemeentelijk niveau, een belangrijke doelstelling van de wvg. De evaluatie van overheidswege laat zien dat de meeste gemeenten (86%) de modelverordening van de vng min of meer integraal hebben overgenomen. Desondanks zijn met de invoering van de wet de verschillen tussen gemeenten toegenomen, zowel wat betreft het formele voorzieningenbeleid dat is vastgelegd in de gemeentelijke verordening (hoogte eigen bijdrage, hoogte vergoedingen, wel/geen inkomenseisen, etc.) als voor het percentage toekenningen van het totaal aantal aanvragen (toekenningsbeleid). Er blijkt een aantoonbaar verband te zijn tussen de financiële positie van de gemeente en het beleid dat een gemeente voert: hoe minder financiële ruimte hoe soberder het voorzieningenbeleid. Het evaluatieonderzoek laat zich niet uit over de vraag of de geconstateerde verschillen tussen de gemeenten als ‘maatwerk’ kunnen worden gekwalificeerd. De belangrijkste belangenorganisatie in het veld, de Chronische Zieken en Gehandicapten Raad (CG-Raad), stelt ondubbelzinnig dat van het bieden van maatwerk niets terecht is gekomen (2001: 16). Dit wordt vooral onderbouwd door te wijzen op het feit dat veel gemeenten dezelfde standaardvoorzieningen aanbieden, aansluitend op de vng-modelverordening. Hoe het ook zij, in 2002 leidden de aanhoudende klachten over rechtsongelijkheid tot de invoering van een landelijk protocol¹⁶ voor de verstrekking van voorzieningen. Dat gebeurde onder druk van de Tweede Kamer, die gevoelig was voor de kritiek van de landelijke belangenorganisaties op dit punt. Volgens sommigen is het gevolg van deze aanpassing dat het doel van de decentralisatie, lokaal maatwerk, verloren dreigt te gaan (Rouw en Schillemans 2005: 15).

In hoeverre zijn kwesties als het toekenningsbeleid en het voorzieningenbeleid in het kader van de wvg onderwerp van politieke discussie in de gemeenten? Op het punt van de betrokkenheid van de gemeenteraad en de mate van politieke discussie over het wvg-beleid stelt het evaluatieonderzoek: “Slechts in 6% van de

gemeenten is in 1999 de wVG géén onderwerp van bespreking in de raad geweest.” Maar, zo blijkt, daarbij ging het “vooral om beslismomenten (goedkeuring van wijzigingen in de verordening bijvoorbeeld) of om informeren over de uitvoering. Het betrekken van de raad bij de *vorming* van nieuw beleid komt relatief weinig voor” (Ipso Facto en SGB0 2001: 10).

Een voorzichtige conclusie¹⁷ is dat er van de wVG weinig effect is uitgegaan op het politieke debat in en rond de gemeenteraad. Deze conclusie wordt bevestigd door de vertegenwoordiger van de CG-Raad, die stelt dat de afgenomen kwaliteit van de voorzieningen in het kader van de wVG met name wordt veroorzaakt door de gehanteerde beheers- en begrotingsystematiek op ambtelijk niveau in de gemeenten, en niet zozeer het gevolg is van weloverwogen politieke beslissingen. De belangenorganisaties voor zieken en gehandicapten, die zich op lokaal niveau hebben georganiseerd en zich in de lokale arena hebben begeven, slagen er in het algemeen niet in deze afwegingen ‘naar het politieke toneel te tillen’.

Dat de wVG geen onderwerp is van heftig politiek debat op lokaal niveau, is niet hetzelfde als constateren dat belangenorganisaties voor zieken en gehandicapten lokaal geen invloed hebben op het beleid. Gemeenten zijn sinds 2000 verplicht de cliëntenparticipatie rondom vormgeving en uitvoering van de wVG formeel te regelen, maar ook in de jaren daarvoor, zo blijkt uit het evaluatieonderzoek, zegt ruim de helft van de gemeenten het beleid te hebben bijgesteld onder invloed van de belangenorganisaties (Ipso Facto en SGB0 2001: 9). Deze groepen schatten hun invloed zelf als beperkt in, wat volgens hen te maken heeft met het feit dat je als belangenorganisatie altijd de vragende partij bent (‘een minderheid die geld kost’) en bovendien een relatief kleine achterban vertegenwoordigt. Indirect wordt deze inschatting bevestigd door RMO-onderzoekers Rouw en Schillemans, die over de invoering van landelijke wVG-protocol schrijven: “De weg naar Den Haag zou niet nodig zijn geweest als er rond de wVG een sterk lokaal krachtenveld was gecreëerd van burgers en sterke afdelingen van organisaties van gehandicapten die de gelegenheid hebben om de uitvoering te beoordelen en beïnvloeden” (2005: 15-16).

Een tweede vergelijking kan worden getrokken met de Wet Werk en Bijstand (wwB), die sinds 1 januari 2004 gemeenten verantwoordelijk heeft gemaakt voor de financiering en de uitvoering van de bijstandswetgeving. Hoofddoel van de wet is ‘werk boven inkomen’; de daaruit afgeleide subdoelen zijn: beperking van de instroom in de bijstand, inkomenswaarborg en bevordering van de uitstroom uit de bijstand. Bijna twee jaar na invoering van de wet kunnen de eerste ervaringen worden gewogen. Net als bij de wVG heeft de decentralisatie van de budgettaire verantwoordelijkheid onder de wwB in de meeste gemeenten¹⁸ invloed gehad op de inhoud van het beleid, vooral bij gemeenten die gekort zijn op hun budget (vanwege slecht presteren in het verleden). Uit de eerste (deel)evaluatie van de nieuwe wet uit de zomer van 2005 (Blommesteijn et al. 2005) blijkt dat gemeentebesturen het tekort zien als een middel om nieuw beleid ‘erdoor te drukken’, ook als dat voor sommige fracties in de raad moeilijk verteerbaar is.

Gemeenten met een overschot zijn vaak wel van plan hun beleid aan te passen, maar voelen daartoe minder urgentie (2005: 73). Het zijn vooral grotere gemeenten die de gelegenheid te baat nemen om nieuw beleid te formuleren en op te tuigen; kleinere gemeenten geven aan te weinig menskracht te hebben om dit te doen (of te willen doen) (2005: 75).

In hoeverre komt de raad eraan te pas bij deze beleidswijzigingen? Het evaluatieonderzoek laat zien dat de nieuwe financiële verantwoordelijkheid wel degelijk tot veranderingen heeft geleid in het gemeentelijke besluitvormingsproces (2005: 26-30). “Door het financiële risico is de bijstand in veel gemeenten een belangrijker onderwerp geworden in de raad,” schrijven de onderzoekers. Zij constateren dat de mate waarin de raad geïnteresseerd is in de WWB, samen blijkt te hangen met de financiële situatie van de gemeente: als er sprake is van een (dreigend) tekort is de aandacht groter dan wanneer de gemeente een overschot heeft. Geld blijkt dus een prikkelende en dwingende factor te zijn (2005: 77).

De nieuwe rol van de gemeenteraad roept nog wel problemen op, zo blijkt. Het onderzoek bevestigt de conclusie van de commissie-Leemhuis dat gemeenteraden het moeilijk hebben met hun nieuwe, kaderstellende rol. Raadsleden geven aan zich nog niet in staat te voelen om kaderstellend bezig te zijn vanwege de inhoudelijke complexiteit van de problematiek. Die constatering wordt in zekere zin bevestigd door wethouders en ambtelijke managers die blijkens de evaluatie het sturend vermogen van de raad als zwak beoordelen (Blommesteijn et al. 2005: 26; Edzes et al. 2005: 30). In veel gemeenten is discussie ontstaan over de vraag hoe de ambtelijke ondersteuning er uit moet zien wil de raad zijn kaderstellende rol kunnen waarmaken: sturend, waarbij de raad een beperkt aantal beleidsvarianten wordt voorgelegd inclusief de financiële consequenties, of liever wat meer volgend, waarbij de raad eerst zelf de hoofdlijnen vaststelt. Interessant is de constatering dat sommige raadsleden en wethouders vinden dat het sterke accent op de financiële gevolgen van de decentralisatie ten koste gaat van de politieke (princiële) discussie over wat de gemeente wil (Blommesteijn et al. 2005: 27-28). Datzelfde geluid valt te horen uit de hoek van de cliëntenbelangen in deze sector. Bedoeld wordt dat de discussie vooral gaat over de vraag hoe de kosten voor de bijstand zoveel mogelijk gedrukt kunnen worden, en minder over de verplichting én de mogelijkheden die de gemeente heeft om mensen aan het werk te helpen. In hoeverre deze mening door de feiten wordt ondersteund, is niet te zeggen op basis van het nu beschikbare onderzoek. Hangt het samen met de opgetekende opmerking van raadsleden dat ze blij zijn met de verworven beleidsvrijheid, maar dat de financiële middelen volstrekt onvoldoende zijn? Dit is natuurlijk een terugkerende klacht bij alle decentralisaties en niet alleen in ons land, zoals het volgende voorbeeld laat zien.

Intermezzo II: lessen uit het buitenland

Een andere manier om de verwachtingen over de WMO en de lokale politiek te toetsen, is door naar het buitenland te kijken. In de zorgsector zijn vergelijkingen

met Zweden populair, ook als het gaat om de WMO-velden.¹⁹ Daarom volgt hier een kort uitstapje naar de Zweedse situatie.

In hoeverre kunnen we de Zweedse en de Nederlandse situatie vergelijken? In de literatuur over de verschillende typen verzorgingsstaat wordt Zweden geschaard onder het ‘Nordic’ of sociaal-democratische type: in dit model is de staat verantwoordelijk voor welzijn en sociale zekerheid (sociale voorzieningen) van alle burgers op basis van individuele, voor iedereen gelijke rechten (zie onder meer: Sipilä et al. 1997; Esping-Andersen 1990; Esping-Andersen en Korpi 1987). De Nederlandse verzorgingsstaat, tot volle wasdom gekomen in een context van verzuiling en corporatisme, is minder staatsgeoriënteerd dan de Zweedse, maar kent overeenkomsten met het sociaal-democratische model (zoals een hoog voorzieningenniveau) en wordt daarom wel als een ‘hybride verzorgingsstaat’ beschouwd (zie onder meer: Wildeboer Schut et al. 2000).

Als het gaat om de verhoudingen tussen de bestuurslagen zien we dat het lokaal bestuur in Zweden tot één van de meest autonome in Europa behoort, zowel qua takenpakket als vanwege zijn recht om zelf inkomstenbelasting te heffen (zie onder meer: Wollmann 2004: 647; Loughlin et al. 2005). Hoewel de Nederlandse situatie op dit laatste punt fundamenteel verschilt van die in Zweden, is een vergelijking tussen beide landen niet onlogisch gezien de eveneens (relatief) sterke positie van het lokaal bestuur in ons land. In de literatuur worden beide landen vaak tot hetzelfde type bestuursstelsels gerekend vanwege de overeenkomsten in de vormgeving en inrichting van het lokaal bestuur (Hesse en Sharpe 1991: 606-607; Hulmes 1991: 8; Page en Goldsmith 1987: 162-168).

Voor de WMO is relevant dat in het begin van de jaren negentig in Zweden belangrijke taken op het gebied van de ouderenzorg, gehandicaptenzorg en later ook de geestelijke gezondheidszorg bij de gemeenten werden neergelegd. De 290 gemeenten, die nog meer dan in Nederland sterk variëren in omvang, zijn daarmee formeel en budgettair verantwoordelijk voor een integraal aanbod voor ouderen, gehandicapten en geestelijke gezondheidszorg-cliënten²⁰, naast andere welzijnsvoorzieningen als bijvoorbeeld kinderopvang. De verantwoordelijkheid voor de medische zorg (ziekenhuizen) hoort hier niet bij. De gemeenten besteden gezamenlijk 36% van hun totale uitgaven aan voorzieningen op het terrein van de maatschappelijke zorg en ondersteuning (Socialstyrelsen 2003).

De decentralisatie van deze belangrijke zorgtaken van de regio's naar de gemeenten is in Zweden niet zonder slag of stoot verlopen. De eerste vijf of zes jaar was er sprake van forse problemen, gemeenten beschikten veelal over onvoldoende deskundigheid om het beleid te kunnen formuleren en uit te voeren.²¹ In hoeverre het nu goed gaat is moeilijk te beoordelen; ook in Zweden zijn er voor- en tegenstanders van de decentralisatie van dit soort maatschappelijke dienstverlening, elk met hun eigen beoordeling van de huidige situatie. Volgens Siebesma (2005) is er in de gehandicaptenzorg niemand echt gelukkig met de manier waarop de decentralisatie is uitgepakt. Een feit is dat de gedetailleerde wettelijke bepalingen over de zorg waar

mensen met een beperking recht op hebben de gemeenten weinig ruimte geven om op lokaal niveau voor maatwerk te zorgen. Dat wordt door de gemeenten als een beperking ervaren.

Op het punt van de financiering van zorg- en welzijnsvoorzieningen heeft Zweden net als andere westerse landen in toenemende mate moeite om het voorzieningenniveau op peil te houden. De gemeenten betalen de zorgvoorzieningen voor 90% uit lokale belastinginkomsten; de overige 10% komt van de nationale overheid. Deze wijze van financiering geeft gemeenten – theoretisch gezien – een grote beleidsvrijheid. Een stijging van de zorgvraag kan met een lokale belastingverhoging worden opgevangen; gemeenten zijn vrij om daarover te beslissen. Maar in de praktijk valt die vrijheid nogal tegen. Zeker in de drukbevolkte regio rondom Stockholm kunnen gemeenten de onderlinge verschillen in belastingniveau niet al te zeer vergroten zonder dat dit invloed heeft op de gemeentekeuze van met name de welgestelde Zweden. Bovendien wordt de totale belastingdruk in Zweden (de combinatie van lokale en nationale belastingen) als zodanig zwaar ervaren dat lokale politici die niet ongestraft kunnen blijven verhogen. Hoewel men in Zweden verwacht dat de belastingtarieven zeker nog zullen gaan stijgen, geven politieke vertegenwoordigers van gemeenten aan dat de verwachte stijging van de kosten voor zorg en welzijn in de toekomst zal moeten worden opgelost door prioriteitsstelling binnen het gemeentelijk takenpakket, bijvoorbeeld door te bezuinigen op andere posten.²²

Behalve dat er sprake is van variatie in belastingdruk zijn er ook aanzienlijke verschillen ontstaan tussen gemeenten wat betreft het aanbod en niveau van voorzieningen. De grootte van de verschillen hangt samen met het type voorzieningen: in de gehandicaptenzorg hebben de gemeenten veel minder beleidsruimte dan bijvoorbeeld in de ouderenzorg en de kinderopvang, wat ertoe heeft geleid dat de lokale verschillen in de laatstgenoemde sectoren groter zijn. Sommige gesprekspartners stellen dat de ouderenzorg in zekere zin de dupe is van de weinig flexibele gehandicaptenwetgeving. Net als in Nederland worden de verschillen qua aanbod en kwaliteit van voorzieningen in Zweden door de belanghebbenden veelal als willekeur betiteld (Siebesma 2005: 30-33). Maar over het algemeen is er volgens Loughlin et al. (2005: 364-365) geen grote oppositie tegen de ontstane verschillen, zeker voor een land waar men – net als in Nederland – van oudsher sterk gehecht is aan gelijkheid in voorzieningenniveau voor alle delen van het land.

Op basis van het beschikbare materiaal kan worden geconcludeerd dat de decentralisatie van zorg en ondersteuning in de jaren negentig in Zweden grote impact heeft gehad op gemeenten en hun beleid. Op welke manier het politiek debat door de decentralisatie van zorgtaken is beïnvloed is niet goed scherp te krijgen. Onder invloed van de zware economische recessie in Zweden in de jaren negentig en de introductie van het 'New Public Management'-denken in diezelfde tijd is er altijd veel aandacht geweest voor het verhogen van de efficiency²³ in de maatschappelijke dienstverlening op lokaal niveau. Gemeenten kunnen de maatschappelijke

dienstverlening zelf ter hand nemen of kiezen voor het inhuren van private organisaties; vaak gebeurt het ook in combinatie. Behalve politieke ideologie speelt efficiency een belangrijke rol bij de afweging tussen beide mogelijkheden.

3.5 VOORWAARDEN VOOR VERSTERKING VAN DE LOKALE DEMOCRATIE

De ervaringen met Nederlandse en buitenlandse decentralisatieoperaties geven enig houvast als we willen weten wat er met de WMO op gemeenten afkomt. Wil decentralisatie van belangrijke overheidstaken als maatschappelijke zorg en ondersteuning leiden tot een impuls voor de lokale democratie, dan zal aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan.

Politiek bewustzijn op lokaal niveau

Een eerste conditie is dat (h)erkend wordt dat er belangrijke politieke afwegingen op het bord van de gemeente komen te liggen: financiële afwegingen, afwegingen tussen de verschillende doelgroepen, afwegingen tussen zorg en welzijn enerzijds en andere gemeentelijke taken anderzijds. Als gemeenteraadsleden zich door ambtelijke projectleiders en projectgroepen, de wethouder, externe adviseurs en expertmeetings, door landelijk voorlichtingsmateriaal etc. laten wijsmaken dat de invoering van de WMO een hoogst ingewikkelde technische managementoperatie is die ze aan de ambtenaren moeten overlaten, dan zullen die afwegingen nooit aan hen worden voorgelegd. Anderen – dat wil zeggen de wethouder of het ambtelijk apparaat – zullen die dan maken. De gemeenteraden zullen tijdig in het proces de stap moeten zetten van het ontvangen van informatie en voorlichting over de nieuwe wet naar het bespreken van keuzeopties en beleidsvarianten, om zo hun kaderstellende rol daadwerkelijk in te vullen.

Het lijkt erop dat in ieder geval een deel van de toekomstige gebruikers van de wet goed heeft begrepen wat er straks op het spel staat in de gemeente. Met name de ouderenorganisaties en de lokaal georganiseerde gebruikers van de WVG-voorzieningen zijn zich overal in het land aan het warmdraaien voor een lobby richting de lokale overheid. In de voorbereidingen op de WMO kunnen gemeenten niet om deze groepen heen; overal in het land worden gemeentelijke hoorzittingen en informatieavonden over de gevolgen van de nieuwe wet gedomineerd door vertegenwoordigers van deze organisaties. In zekere zin is dit overigens ook de expliciete bedoeling van de wetgever. De sturingsfilosofie van de horizontalisering betekent dat de gemeenten in het wetsvoorstel WMO verplicht worden burgers en maatschappelijke organisaties bij de beleidsvorming te betrekken.²⁴ De invloed van belangenorganisaties op het lokale WMO-beleid zou wel eens flink meer kunnen zijn dan we tot nu toe op het terrein van de WVG hebben gezien, vooral waar het de ouderenorganisaties betreft. Met een grote en steeds groter wordende achterban – het aantal 65-plussers in Nederland zal naar schatting stijgen van 14% van de totale bevolking in 2005 naar 22% in 2050 (De Beer en Verweij 2005) –, die bovendien veel trouwe stemmers kent, zijn zij een niet te negeren partij voor de lokale politici, zeker in tijden van gemeentelijke verkiezingen.²⁵

De WMO wordt zo in zekere zin een testcase voor de versterking van zowel lokale ‘governance’ als ‘government’, een combinatie die al enige jaren onderwerp is van discussie in de literatuur over het lokaal bestuur (bijv. Blakeley 2005; Bonney 2004). Hoe verbind je nieuwe vormen van bestuur, zoals interactieve beleidsvorming, wijkraden en cliëntenmedezeggenschap, met de traditionele instituties en mechanismen van representatieve democratie? Heel concreet is de vraag bijvoorbeeld wat het overleg met cliëntenorganisaties en andere belangenorganisaties rondom de WMO daadwerkelijk gaat betekenen voor de gemeenteraadsleden: loopt dat overleg via hen of is het een parallel circuit, dat naast en zelfs los van de besluitvorming in de gemeenteraad speelt? Slagen belangenorganisaties en andere maatschappelijke partijen misschien daar waar de raad het laat afweten, namelijk in het politiseren van het WMO-beleid? Kunnen en willen gemeenteraden voorkomen dat de politieke afwegingen in dat parallelle circuit worden gemaakt, dat de politiek niet in de raad maar daarbuiten wordt bedreven? Als dat zou gebeuren zouden we niet zozeer moeten spreken van een ‘verplaatsing van de politiek’ (Bovens et al. 1995) – gemeenteraden doen blijkens de evaluaties van de dualisering nauwelijks aan politiek maar meer van het ‘ontstaan van de politiek’ op lokaal niveau, maar dan buiten de traditionele politieke arena van de gemeenteraad. Dat zou een daadwerkelijke impuls zijn voor de lokale democratie, maar op een andere manier dan sommigen hoopten of verwachtten. Zover is het echter nog lang niet.

Verschillen tussen gemeenten

Een andere voorwaarde om de lokale democratie te laten bloeien betreft de omgang met de verschillen die zullen ontstaan tussen gemeenten in de door hen aangeboden zorg en ondersteuning. De vereniging *Per saldo*, die de belangen van mensen met een persoonsgebonden budget (PGB) in de zorg behartigt, bericht op haar website het volgende over de voorbereidingen op de WMO: “Mensen met een (lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke of andere) handicap, chronisch ziekten, mensen met psychische problemen en ouderen dreigt hun recht op zorg, hulp en begeleiding voor een groot deel ontnomen te worden. In plaats daarvan worden ze afhankelijk gemaakt van de *willekeur* van de gemeenten” (www.pgb.nl). Ook in Zweden worden verschillen in gehandicaptenvoorzieningen tussen gemeenten door de gebruikers als willekeur ervaren, blijkens het onderzoek van Siebesma (2005).

Volgens het ministerie van VWS worden de ‘onvermijdelijke verschillen tussen gemeenten’ in de uitvoering van de WMO veroorzaakt doordat ‘elke gemeente immers maatwerk [biedt], afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van haar burgers’ (www.minvws.nl/dossiers/wmo-awbz). Dat er ook verschillen kunnen ontstaan doordat sommige gemeenten meer financiële ruimte hebben dan andere, de ene gemeente veel efficiënter weet te werken dan de andere, of doordat in sommige gemeenten meer waarde wordt gehecht aan een goed voorzieningenniveau voor alle inwoners dan in andere, wordt niet vermeld. De WVG-casus en het Zweedse voorbeeld laten zien dat dit reële verwachtingen zijn.

Om te weten hoe dergelijk 'maatwerk' binnen de kaders van de WMO gaat uitpakken kunnen we nog eens naar de gang van zaken rondom de WVG kijken. Voorafgaand aan de invoering van de wet in 1994 werd duidelijk dat de Tweede Kamer en belangenorganisaties voor gehandicapten vreesden voor rechtsongelijkheid en -onzekerheid voor gebruikers van de wet: mensen met eenzelfde voorzieningenbehoefte zouden in de ene gemeente beter af zijn dan in de andere. Deze vrees is in die zin bewaarheid dat de praktijk van de WVG laat zien dat er inderdaad aanzienlijke verschillen zijn ontstaan tussen gemeenten, enigszins afgezwakt door het in 2002 ingevoerde landelijke protocol. Die verschillen lijken echter niet zozeer voort te komen uit door de gemeenten geleverd maatwerk, maar vooral samen te hangen met de financiële positie van de gemeente.

Of het nou maatwerk, rechtsongelijkheid, willekeur of verstandig financieel management is, het staat buiten kijf dat er verschillen tussen gemeenten zullen ontstaan wat betreft aanbod, kwaliteit en kosten van het voorzieningenniveau in het kader van de WMO. In dit verband is vooral de vraag relevant in hoeverre die verschillen straks onderwerp van daadwerkelijk politiek debat en afweging zijn. Als het lokale WMO-beleid uitkomst is van afgewogen besluitvorming door politiek en lokale gemeenschap kan dat de wetgever en de voorstanders van decentralisatie alleen maar plezieren. Het idee van lokale democratie is immers dat op lokaal niveau, door lokale spelers en rondom lokale kwesties belangen worden behartigd, gearticuleerd en afgewogen in een volwaardige politieke arena. Dat is dan nog los van de vraag of het de traditionele arena (gemeenteraad) of nieuwe vormen van bestuur (governance) betreft. De logische consequentie van lokale democratie is dat ook de uitkomsten van de besluitvorming kunnen verschillen.

Het toestaan van dergelijke lokale verschillen zou een breuk zijn met de wijze waarop in Nederland in het algemeen wordt gekeken naar gemeentelijk beleid en het gelijkheidsbeginsel. In Nederland betekent dat toch allereerst het recht van burgers op een exact gelijke behandeling in alle gemeenten in Nederland. WRR-voorzitter Van de Donk zei daarover recentelijk: 'In Nederland maken we eerst alle gevallen gelijk. Om met SER-collega Herman Wijffels te spreken: we proberen in Nederland alleen maar nederzettingen van Den Haag te maken' (*Binnenlands Bestuur*, 23 september 2005). Uit de Zweedse casus blijkt overigens dat we daarin niet alleen staan. Hoe dan ook, voor het ontstaan van een eigen lokale invulling van de WMO in de Nederlandse gemeenten is het nodig dat we anders naar het gelijkheidsbeginsel gaan kijken, een begin maken met de herformulering of, zoals sommigen het uitdrukken, 'relativering van het gelijkheidsbeginsel'.²⁶

Wat in ieder geval geen impuls oplevert voor de lokale democratie is als elk geconstateerd verschil in aanbod of kwaliteit van dienstverlening straks onderwerp van discussie wordt in de landelijke arena. 'Als de Tweede Kamer zich buigt over elke bejaarde die struikelt, zal dat het debat op lokaal niveau niet versterken,' drukte een respondent het wat oneerbiedig uit. Feit is dat onvrede (of tevredenheid) met het lokale WMO-beleid input moet zijn voor het debat op gemeentelijk niveau, wil je dat serieus voeren. Landelijke koepels van belangenorganisaties van

cliënten, de landelijke media en mediagevoelige Kamerleden zullen daarbij een hinderlijke factor vormen, dat is wel duidelijk. Deze partijen laten, om uiteenlopende redenen, eventuele onvrede over beleid of uitvoering van de WMO liever niet aan de gemeentelijke politiek over. Zij zullen de discussie proberen naar het landelijke niveau te tillen, en zijn daarbij elkaars natuurlijke bondgenoten.

Aan deze kwestie van lokale verschillen zit ook een heel praktisch aspect. Het lokale debat over aanbod en kwaliteit van voorzieningen is weinig zinvol zonder vergelijking met andere gemeenten. De vraag of er voldoende keuzemogelijkheid is voor cliënten, bijvoorbeeld, zal altijd worden beantwoord in relatie tot de keuzemogelijkheden die cliënten elders hebben of vroeger hadden. Om dit debat te kunnen aangaan hebben bestuurders en belanghebbenden informatie nodig over die andere gemeenten. De wetgever heeft hier onder meer in voorzien door gemeenten te verplichten bepaalde prestatiegegevens openbaar te maken. Paradoxaal genoeg zullen deze gegevens naar alle waarschijnlijkheid door bovengenoemde partijen juist gebruikt worden om het debat naar het landelijke niveau te tillen.

3.6 WILLEN WE WEL LOKALE DEMOCRATIE?

De WMO als impuls voor meer lokale democratie vraagt nogal wat in termen van voorwaarden. De reactie van de belangenorganisaties van gebruikers van de WVG maakt duidelijk dat voor de doelgroepen van deze wet de decentralisatie van voorzieningen naar het lokale niveau niet gewenst was in 1994, en dat nog steeds niet is. Deze organisaties voorzien dan ook weinig goeds met de komst van de WMO. De toekomstige cliënten zitten niet te wachten op de gemeentelijke regie op dit terrein en het door de rijksoverheid beloofde 'maatwerk'. Dit roept de vraag op wie er eigenlijk wel behoefte aan heeft. Wie heeft er belang bij het ontstaan van een volwaardige politieke arena op lokaal niveau op het terrein van maatschappelijke zorg en welzijn, waar belangen worden gearticuleerd en afgewogen volgens lokale prioriteiten?

Zoals gezegd, de toekomstige cliënten en hun belangenorganisaties in ieder geval niet. Voor deze groep burgers is een landelijk gegarandeerd recht op een bepaald voorzieningenniveau veel gunstiger dan de situatie die nu ontstaat: dat de geboden ondersteuning onderwerp is van politieke afweging op lokaal niveau en dat hierover met elke gemeente apart in overleg moet worden gegaan. Dat heeft grote gevolgen voor de rechtsbescherming voor deze groepen burgers, zo heeft de gang van zaken rondom de WVG laten zien. De rechter toetst alleen marginaal of gemeenten zich houden aan hun eigen verordening en oordeelt stevast dat de wetgever de gemeenten bewust beleidsvrijheid heeft gegeven om naar eigen inzicht het voorzieningenpakket in te richten. De inpassing van de compensatieplicht voor gemeenten in de WMO zal dit niet wezenlijk veranderen.

Er zijn aanwijzingen dat ook de veel grotere groep van de inwoners van Nederlandse gemeenten weinig behoefte aan méér lokale democratie heeft. Uit recent

onderzoek van de VNG (Bleijenbergh et al. 2005) blijkt dat burgers de gemeente vooral waarderen vanwege tastbare en concrete zaken: driekwart van de mensen vindt dat de gemeente goede service verleent en de burgers daarover goed informeert. Veel minder is men geïnteresseerd in de manier waarop beslissingen tot stand komen, en wie daarbij betrokken is. Deze uitkomsten passen in het beeld van de burger die zich in toenemende mate als cliënt of als consument opstelt ten opzichte van de overheid, en nauwelijks geïnteresseerd is in deelname aan of directe betrokkenheid bij de besluitvorming door gemeentebestuur en -raad.

De Tweede Kamer heeft in ieder geval weinig vertrouwen in de lokale democratie en voelt dus weinig voor vergroting van de lokale bevoegdheden. Derksen en Schaap (2004: 235) constateren 'dat de Kamer wel bij herhaling in generieke zin voor decentralisatie pleit, maar in concrete gevallen daarvan toch maar afziet'. Bij elke aanwijzing dat er op lokaal niveau verschillen ontstaan tussen gemeenten, wordt de verantwoordelijke minister of staatssecretaris naar de Kamer geroepen om hiervoor verantwoording af te leggen. Enkele jaren na invoering van de WVG leidde dit er bijvoorbeeld toe dat er een landelijk protocol werd ingevoerd en er beperkingen werden gesteld aan de eigen bijdragen die gemeenten mochten vragen. Bij de Kamerbehandeling van de WMO zien we hetzelfde patroon: zo worden gemeenten op aandringen van de Tweede Kamer alsnog verplicht om cliënten de keus te geven in zorg in natura en een persoonsgebonden budget voor alle individuele voorzieningen van de WMO²⁷, terwijl eerder was benadrukt dat dit nu typisch het soort kwesties was waar gemeenten in de toekomst zelf over zouden mogen beslissen.²⁸ En ook het door de Tweede Kamer afgedwongen compensatiebeginsel, dat gemeenten verplicht voorzieningen te treffen voor mensen met beperkingen, is een voorbeeld van dit mechanisme. Om te zien hoe weinig de parlementariërs ervoor voelen om het WMO-beleid daadwerkelijk aan gemeenten over te laten, is het voldoende om hun bijdragen aan het debat over de WMO in januari 2006 na te lezen. Het PvdA-Kamerlid Verbeet zegt over gemeentebestuurders, die zij inhoudelijk meer verplichtingen wil opleggen in de WMO: "Want wetten zijn er ook, ik citeer Spinoza, om hen die kwaadschiks willen, te dwingen om goedschiks te doen!"²⁹

Voor de instellingen in de zorg en de welzijnssector geldt dat ook zij weinig belang hebben bij een sterke gemeentelijke regie en duidelijke keuzes onder de nieuwe WMO. Deze instellingen opereren steeds vaker op bovenlokaal of regionaal niveau en zij worden straks geconfronteerd met diverse gemeenten in hun werkgebied die elk hun eigen prioriteiten stellen, andere voorzieningen willen kunnen aanbieden, andere regelingen voor vergoedingen en eigen bijdragen stellen, etc. Ondanks het feit dat sommige instellingen hun nieuwe rol als publiek ondernemer enthousiast oppakken kan worden geconstateerd dat zij weinig belang hebben bij het ontstaan van een echte lokale politieke arena. De vanzelfsprekendheid waarmee deze instellingen altijd hebben bepaald wat hun cliënten nodig hebben, om daar dan vervolgens AWBZ-geld voor te vragen, is met de komst van de WMO definitief voorbij.³⁰

In zekere zin hebben zelfs de politieke partijen in de gemeenteraden weinig te winnen bij een stevig politiek debat over de prioriteitsstelling in de maatschappelijke zorg en welzijn op lokaal niveau. De belangenorganisaties van ouderen en gehandicapten en van andere zorgvragers zullen hen de komende jaren niet met rust laten als het gaat om de handhaving van het huidige voorzieningenniveau, of het terugbrengen van het voorzieningenpeil op het niveau van een aantal jaren geleden.³¹ Er lijkt in het algemeen weinig eer te behalen aan de politieke debatten die over het niveau van voorzieningen zullen ontstaan. Politiek verstandiger is het om (praten over) pijnlijke keuzes te vermijden en deze over te laten aan anderen: ambtenaren of alternatieve overlegcircuits tussen gemeente en maatschappelijke organisaties. Voor de wethouders met zorg en welzijn in hun portefeuille geldt in zekere zin hetzelfde. Dit worden portefeuilles met een hoog afbreukrisico, terwijl moeilijk valt in te zien waar de politieke winst te behalen valt. Dat geldt zeker nu de beleidsvrijheid door de parlementaire behandeling van de wet stap voor stap wordt teruggedraaid, en bovendien langs de andere kant de financiële mogelijkheden van gemeenten nog verder worden beknot door de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB.

De conclusie dat weinigen de decentralisatie van zorg- en welzijnsbeleid verwelkomen sluit aan bij de constatering van Derksen en Schaap dat decentralisatie in ons land ‘veel tegenstanders’ kent (2004: 235). Maar als niemand echt zit te wachten op gemeentelijke beleidsvrijheid op het politiek gevoelige dossier van de maatschappelijke zorg, roept dat de vraag op hoe het zover heeft kunnen komen met de WMO. Komt dat omdat we met z’n allen willen geloven dat een volwaardige democratie op lokaal niveau nodig en mogelijk is, misschien wel tegen beter weten in? Is dat terechte hoop of een illusie? Volgens Derksen is het duidelijk dat laatste. In 2001 zei hij hierover:

“De gedachte dat wij, burgers van gemeente X, gezamenlijk hebben besloten dat de OZB omhoog mag, omdat wij extra voorzieningen hebben waar ze in Y niet voor hebben gekozen, is natuurlijk een fictie. Veel ficties in het openbaar bestuur hebben een belangrijke functie – de ministeriële verantwoordelijkheid is bijvoorbeeld een belangrijke fictie – maar in het lokaal bestuur ontnemen de ficties ons het zicht op wat er echt aan de hand is. Daar worden ze disfunctioneel. (...) De fictie van de gemeenteraad blokkeert interactief bestuur en maatschappelijke democratie. Zulke ficties leiden de verkeerde richting uit” (*Binnenlands Bestuur*, 21 december 2001).

Zo bekeken is er weinig hoop voor de lokale politiek, in ieder geval de traditionele politiek-bestuurlijke arena, ook als belangrijke maatschappelijke taken als die op het terrein van de WMO aan het gemeentelijk takenpakket worden toegevoegd. Er is heel wat voor nodig om aan deze sombere voorspelling te ontkomen.

LITERATUUR

- Beer, J. de en A. Verweij (2005) 'Wat zijn de belangrijkste verwachtingen voor de toekomst?', in: RIVM, *Nationaal Kompas Volksgezondheid*, Bilthoven: RIVM, <www.nationaalkompas.nl>, 25 september 2005.
- Berenschot (2004) *Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur*, in opdracht van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, Utrecht.
- Blakeley, G. (2005) 'Local Governance and Local Democracy; The Barcelona Model', *Local Government Studies*, vol. 31, no. 2: 149-165.
- Bleijenbergh, C., P. Castenmiller en H. Propitius (2005) *Het beeld van de burger*, Den Haag: VNG, juni 2005.
- Blommesteijn, M. et al. (2005) *Evaluatie Wet Werk en Bijstand 2004-2007. Gemeenten en de WWB I (deel 1): Geprikkeld tot werken*, Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, juni 2005.
- Boer, N. de en J.W. Duyvendak (2004) 'Welzijn', blz 17-64 in H. Dijkstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bonney, N. (2004) 'Local Democracy Renewed?', *Political Quarterly*, vol. 75, no. 1: 43-51.
- Bovens, M., W. Derksen, W.J. Witteveen, F. Becker en P. Kalma (1995) *Verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Brandsen, T. en J.K. Helderma (2004) 'Volkshuisvesting', blz 65-131 in: H. Dijkstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Chronisch Zieken en Gehandicapten Raad (2001) *Wet zonder Recht*, Reactie op WVG-evaluatie *Een verstrekkende wet*, beschikbaar via www.cg-raad.nl.
- Derksen, W. en L. Schaap (2004) *Lokaal bestuur*, 4e druk, Den Haag: Elsevier.
- Dijkstelbloem, H., P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Edzes, A. et al. (2005) *WWB monitor. Een jaar Wet werk en bijstand*, Centrum voor Arbeid en Beleid in opdracht van Divosa, mei 2005.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. & W. Korpi (1987) 'From Poor Relief to Institutional Welfare States. The Development of Scandinavian Social Policy', blz 39-74 in: Erikson et al. (eds.) *The Scandinavian Model. Welfare States and Welfare Research*, New York: M.E. Sharpe.
- Fleurke, F./Commissie Autonomie voor de VNG (2004) *Brief van de gemeente aan het Rijk. Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente*, Den Haag, 22 mei 2004.
- Goris, A. (2004) *Gemeen(te)goed. Een onderzoek naar de lokale langdurige zorg in zes Europese landen*, Utrecht: NIZW International Centre.

- Hesse, J. & L.J. Sharpe, (1991) 'Local Government in International Perspective. Some Comparative Observations', blz 603-621 in: Hesse, J. en L.J. Sharpe, (eds.) *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden: Nomos.
- Hulmes, S. (1991) *Local Governance and National Power*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Ipsos Facto en SGBO (2001) *Een verstrekkende wet 3: eindrapport. Evaluatie van de Wet voorzieningen gehandicapten derde meting*, Onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van SZW, het ministerie van VROM en de VNG, Doetinchem: Elsevier.
- Leenders, P. (2004) 'Van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad', in: *Binnenlands Bestuur*, 29 oktober 2004.
- Lielieveldt, H. (2005) 'Lokaal beleid. Nieuwe kansen voor gemeenten', blz 97-108 in: M. Hurenkamp en M. Kremer (red.) *Vrijheid verplicht. Over teurenden en de grenzen van keuzevrijheid*, Jaarboek Tijdschrift voor de Sociale Sector (TSS), Amsterdam: Van Gennep.
- Loughlin, J., A. Lidstrom & C. Hudson (2005) 'The Politics of Local Income Tax in Sweden: Reform and Continuity', blz 351-366 in: *Local Government Studies*, vol. 31, no. 3, June 2005.
- Page, E.C. and M. Goldsmith (1987) *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage.
- Provincie Utrecht (2005) *Klaar voor de start. Quick scan invoering WMO bij Utrechtse gemeenten*, Utrecht, juni 2005.
- Raad van State (2005) *Advies Wetsvoorstel WMO*, Tweede Kamer 2004-2005, Kamerstuk 30 131, nr. 5.
- Raad voor de Financiële verhoudingen (2005) *Advies over het wetsvoorstel WMO*, Den Haag, 23 augustus 2005.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005) *Briefadvies WMO*, Den Haag, 28 januari 2005.
- Raad voor het Openbaar Bestuur/Raad voor de Financiële verhoudingen (2005) *Autonomie of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, augustus 2005.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005) *Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle WMO*, Advies nr. 36, Den Haag, juni 2005.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Bevrijdende Kaders*, Advies nr. 24, Den Haag, februari 2003.
- Rouw, R. en Th. Schillemans (2005) 'Horizontalisering als complement op een Andere Overheid', *Bestuurskunde*, jrg. 14, nr. 6: 13-22.
- Siebesma, P. (2005) *De droom van Grunewald. De ontwikkeling van zorg en ondersteuning aan mensen met een verstandelijke beperking in Zweden van 1985 tot 2005*, Groningen/Assen: De Zijlen.
- Sipilä, J. (ed.) (1997) *Social Care Services. The Key to the Scandinavian Welfare Model*, Aldershot: Avebury.
- Socialstyrelsen (2003), *Social Services in Sweden – an overview 2003* (oorspronkelijke titel: *Socialtjänsten i Sverige – En översikt 2003*), Stockholm, juni 2003.

- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000) *Dualisme en lokale democratie. Advies aan de regering*, Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (2004) *Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag, 15 december 2004.
- Taskforce Woningbouwproductie (2002) *Achterblijvende woningbouwproductie. Problematiek en maatregelen*, Eindrapportage.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, Kamerstuk 30 131, nr. 3, Memorie van Toelichting Wet Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 1993-1994, Kamerstuk 22 815, nr. 3, Memorie van Toelichting Wet Voorzieningen Gehandicapten.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wildeboer Schut, J.M., J.C. Vrooman en P.T. de Beer (2000) *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Wollmann, H. (2004) 'Local government Reforms in Great-Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations', *Local Government Studies*, vol. 30, no. 4: 639-665.

NOTEN

- 1 Met dank aan de diverse gesprekspartners bij gemeenten, de VNG, de Zweedse vereniging van gemeenten en regio's (SALAR), welzijnsinstellingen, de Landelijke Cliëntenraad, de CG-Raad en het NIZW. Daarnaast wil ik bedanken voor hun commentaar en suggesties: de onderzoekers van de onderzoeksgroep CESRT van de Hogeschool Zuyd, in het bijzonder lector Nol Reverda; verder Jeroen Hoenderkamp (adviesbureau Radar), Peter Castenmiller (onderzoeks- en adviesbureau ZENC) en de leden van de WRR-projectgroep 'Lerende overheid'.
- 2 Over de vraag hoe het nu precies staat met de gemeentelijke autonomie in ons land is de discussie recentelijk weer opgelaaid. De aanleiding lag mede in de kabinetsplannen voor afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen (inmiddels is het wetsvoorstel per 1 januari 2006 in werking getreden). In die discussie staan twee recent verschenen publicaties centraal. In 2004 schreef de bestuurskundige Fleurke in opdracht van de VNG-commissie Autonomie een *Brief van de gemeente aan het Rijk. Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente* (mei 2004). Daarin wordt betoogd dat ondanks de toegenomen bemoeienis van de rijksoverheid – met name in de vorm van de controle-, verantwoordings- en informatieverplichtingen van gemeenten richting rijksoverheid – de gemeenten op een aantal beleidsterreinen in het binnenlands bestuur nog steeds een relatief zelfstandige rol en positie innemen. Ruim een jaar later (augustus 2005) verscheen *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie* van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor de Financiële Verhoudingen (RFV). Het rapport is minder positief van toon en stelt dat de autonomie van gemeenten onder toenemende druk staat. Behalve over de vele verantwoordings- en afrekenmechanismen maken de beide adviesorganen zich zorgen over de financiële autonomie van gemeenten, waarbij een kritische ondergrens wordt overschreden en de positie van de gemeenten als volwaardige bestuurslaag in het gedrang komt.
- 3 Zie onder meer: het wetsvoorstel WMO en de Memorie van Toelichting, beschikbaar via www.invoeringwmo.nl; het dossier WMO-AWBZ op de website van het ministerie van VWS, www.minvws.nl.
- 4 Beoogde invoeringsdatum voor de WMO is 1 januari 2007. Dit was oorspronkelijk 1 januari 2006, werd later 1 juli 2006, en tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer schaarden alle fracties zich achter het voorstel om de invoering van de wet uit te stellen tot 1 januari 2007. Op het moment van schrijven moet de Eerste Kamer de behandeling van het wetsvoorstel nog afronden.
- 5 Op de website Invoering WMO (www.invoeringwmo.nl) wordt dit begrip als volgt omschreven: "Civil society is een systeem van verbanden waar mensen vrijwillig deel van uitmaken. De verbanden in een civil society vallen buiten de sfeer van 'gevestigde' verbanden, zoals overheid, de markt en de verbanden van familie en vrienden. De civil society gaat uit van betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak, vergroting van maatschappelijk zelfbestuur, minder overheidsbemoeienis, beperking van commerciële invloeden en versterking van gemeenschapszin en tolerantie."

- 6 Zie onder meer: *Tijdschrift voor de Sociale Sector en Binnenlands Bestuur*; voor adviezen: Raad van State (2005), RFV (2005), Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005).
- 7 Zie onder meer een enquête van het blad *Binnenlands Bestuur* onder de WMO-projectleiders van de 100 grootste gemeenten (31 maart 2006).
- 8 Behalve met praktische barrières heeft dit ook te maken met de kaderstellende rol van de gemeenteraad in het nieuwe, dualistische stelsel en met de belangrijke rol die in het wetsvoorstel is weggelegd voor het afleggen van ‘horizontale verantwoording’ op lokaal niveau. Beide factoren zijn lastig te verenigen met een bestuur dat belangrijke afwegingen over zorg en ondersteuning aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband overlaat.
- 9 In de genoemde ‘gereedchapskist’ die vanuit de rijksoverheid en de VNG aan de gemeenten wordt aangeboden vinden we de politieke aspecten van de nieuwe wet terug in de handleiding over de rol van de raad (*Handreiking De WMO en de rol van de raad*, door SGBO in opdracht van ministerie VWS en VNG, juli 2005) zie www.invoeringwmo.nl.
- 10 De eigen bijdragen moeten wel binnen door de rijksoverheid gestelde marges blijven.
- 11 Dit zijn voorbeelden van keuzes die onder de Wet Voorzieningen Gehandicapten voor veel spanning en conflicten hebben gezorgd.
- 12 Zie bijv. de (voormalige) Nijmeegse wethouder Van Rumund in *Binnenlands Bestuur*, 29 oktober 2004; en ook: WRR-voorzitter Van de Donk in *Binnenlands Bestuur*, 23 september 2005. Vergelijk ook: H. Lelieveldt (2005) ‘Lokaal beleid. Nieuwe kansen voor gemeenten’, blz 97-108 in: M. Hurenkamp en M. Kremer (red.) *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keuzevrijheid*, Jaarboek Tijdschrift voor de Sociale Sector, Amsterdam: Van Gennep.
- 13 Zie bijvoorbeeld het Berenschot-rapport van november 2004, dat als basis heeft gediend voor het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, december 2004 (commissie-Leemhuis).
- 14 De commissie-Leemhuis zegt daarover in haar conclusies: “De veronderstelling dat de structuurwijzigingen als hefboom zouden functioneren voor de noodzakelijke cultuurveranderingen is te optimistisch gebleken” (2004: 27).
- 15 Zie bijv: Hoofdstuk 11, getiteld ‘Naar nieuwe stijlen van politiek en bestuur’, van het rapport *Dualisme en lokale democratie* van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga).
- 16 Het protocol voor gemeenten is niet verplicht; de meeste gemeenten gebruiken het wel.
- 17 Op basis van genoemde, enigszins verouderde onderzoeksgegevens, en verder de voor dit essay gevoerde gesprekken.
- 18 Voor sommige kleinere gemeenten geldt dit minder, omdat hun WWB-budget minder afhankelijk is van een succesvolle uitvoering van de WWB.
- 19 Zie bijvoorbeeld: P. Siebesma (2005) *De droom van Grunewald. De ontwikkeling van zorg en ondersteuning aan mensen met een verstandelijke beperking in Zweden van 1985 tot 2005*, Groningen/Assen: De Zijlen; en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005) *Briefadvies WMO*, Bijlage 4 Buitenlandse voorbeelden, gebaseerd op: A. Goris (2004) *Gemeen(te)goed. Een onderzoek naar de lokale langdu-*

rige zorg in zes Europese landen, Utrecht: NIZW. De materiaalverzameling is aangevuld met enkele telefonische gesprekken met de 'Zweedse VNG' (SALAR), mondelinge en schriftelijke verslagen van werkbezoeken aan Zweedse gemeenten en literatuuronderzoek in enkele relevante wetenschappelijke tijdschriften, met name *Scandinavian Political Studies* en *Local Government Studies*.

- 20 Verslag van werkbezoek van de gemeente Den Haag aan de (zuster)gemeente Stockholm in het kader van de WMO (zomer 2005), oktober 2005 (zie www.nizw.nl, onderdeel International Centre).
- 21 Verslag werkbezoek Zweden, 2005; zie ook Siebesma (2005: 29-30).
- 22 Verslag werkbezoek gemeente Oss aan de Zweedse gemeenten Botkyrka en Stockholm.
- 23 Uit gesprekken blijkt dat er forse verschillen zijn in efficiency tussen gemeenten; verschillen die moeilijk zijn te verklaren uit objectieve omstandigheden zoals gemeentegrootte.
- 24 In zekere zin zegt de rijksoverheid daarmee dat ze onvoldoende vertrouwen heeft in de traditionele representatieve democratie op lokaal niveau.
- 25 Volgens sommigen is dit een zorgelijke situatie, omdat een eenzijdige belangenbehartiging dreigt. Daar komt bij dat de klanten van typische welzijnstaken als de maatschappelijke opvang, het jeugdwerk en de verslavingszorg helemaal niet zijn georganiseerd. De vraag is wie het belang vertegenwoordigt dat de samenleving als geheel bij dit soort taken heeft.
- 26 Burgemeester Polman van Noordwijkerhout (2004) geciteerd in de bijdrage van Hertogh elders in deze bundel.
- 27 Schriftelijke behandeling wetsvoorstel WMO door Tweede Kamer najaar 2005.
- 28 Marktwerking en het centraal inkopen van voorzieningen zullen immers leiden tot meer efficiency, zo is de gedachte achter de wet. De beleidsvrijheid hebben gemeenten ook nodig om tot integraal beleid te kunnen komen (denk aan het bouwen van woon-zorgcomplexen); het persoonsgebonden budget is hiervoor in zekere zin een obstakel.
- 29 Zie voor de volledige bijdrage aan het wetgevingsoverleg op 23 januari 2006: www.pvda.nl.
- 30 Dit geldt niet voor alle instellingen in dezelfde mate. Voor zorginstellingen geldt dat een groot deel van hun budget uit AWBZ-middelen blijft bestaan.
- 31 Eerder werd al duidelijk dat het voorzieningenniveau voor mensen met een beperking in algemene zin is afgenomen. Voor de AWBZ-voorzieningen die onder de WMO gaan vallen geldt dat daar de afgelopen jaren al fors op is bezuinigd door de rijksoverheid, met name door de verhoging van de eigen bijdragen. Volgens de VNG zijn de kosten voor deze voorzieningen in 2005 gehalveerd ten opzichte van het niveau in het jaar 2003.

4 PRENATALE SCREENING. BEPERKINGEN VAN LEGITIEME POLITIEK EN REDELIJK BESTUUR

Gerard de Vries

4.1 INLEIDING: HET KABINETSSLANDPUNT OVER PRENATALE SCREENING

Artsen en verloskundigen moeten zwangere vrouwen op het bestaan van zogeheten ‘kansbepalende prenatale screening’ wijzen, zo heeft het kabinet-Balkenende besloten.¹ Dat is onderzoek waarbij circa zes maanden voor de geboorte de kans wordt bepaald dat een kind met een ernstige afwijking geboren zal worden. De aandoeningen waarop getest wordt zijn neuralebuisdefecten (‘open ruggetje’ of het grotendeels ontbreken van hersenen) en downsyndroom. Als ook vervolgonderzoek een positieve uitkomst blijkt te hebben, is zwangerschapsonderbreking de enige mogelijkheid om te voorkomen dat een kind met zo’n afwijking wordt geboren.

Het kabinetsstandpunt is in november 2003 aan de Kamer meegedeeld. Die heeft na enige nadere toelichting en discussie in 2004 met het beleid ingestemd. De maatregelen die nodig geacht worden voor de uitvoering van het kabinetsbesluit – zoals het produceren van voorlichtingsmateriaal, het inrichten van gespecialiseerde regionale centra en het opzetten van een systeem voor kwaliteitscontrole – zijn inmiddels in gang gezet.²

Wat de zwangere vrouw precies van haar huisarts of vroedvrouw te horen krijgt zal afhankelijk van haar leeftijd zijn, zo heeft het kabinet besloten. Zwangeren van 36 jaar en ouder – circa 30.000 vrouwen per jaar – krijgen de test *aangeboden*. Zij hoeven de kosten van de test dus niet zelf te betalen.³ Dat geldt ook voor de groep zwangeren die de test niet op basis van leeftijd maar een medische indicatie (bijv. diabetes) aangeboden krijgt. De grootste groep, de circa 170.000 vrouwen onder de 36 jaar die per jaar zwanger worden, krijgt de test echter niet aangeboden, maar zal door huisarts of verloskundige slechts worden *geïnformeerd* over het bestaan ervan. Indien een vrouw uit deze leeftijdsgroep daarna besluit de test te laten uitvoeren, moet zij de kosten ervan – die geschat worden op circa € 100 – zelf betalen, of daarvoor een aanvullende verzekering hebben afgesloten.⁴

De wettelijke regelingen waaronder een en ander valt lopen uiteen. Het aanbod aan vrouwen van 36 jaar en ouder wordt geregeld via vergunningen in het kader van de Wet op het bevolkingsonderzoek (WBO). Het aanbod aan vrouwen op basis van medische indicatie anders dan leeftijd valt echter onder de Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO). Het verstrekken van informatie over de test aan zwangeren jonger dan 36 jaar valt volgens het kabinet eveneens onder de WGBO. De consequentie is dat artsen en verloskundigen die (zonder dat er sprake is van medische indicatie) de test aanbieden aan vrouwen jonger dan

36 jaar de WBO overtreden en daarom strafbaar zijn. Laten zij evenwel na zwangere vrouwen over de test te informeren, dan voldoen zij niet aan de eisen voor professioneel handelen die in de WGBO geregeld zijn.⁵

De leeftijdsgrens is het meest controversiële onderdeel van het kabinetsbesluit. In de media is het stellen ervan betiteld als betutteling. Zorgverzekeraars Nederland heeft gemeld dat de gekozen regeling fraudegevoelig is en dat de controle op de rechtmatigheid van claims aanzienlijke kosten met zich meebrengt. In een brief aan de staatssecretaris schrijft de voorzitter van Zorgverzekeraars Nederland, H. Wiegel, zelfs: 'Doormodderen op de huidige manier, met het verzoek aan verzekeraars om voor een deelpopulatie [i.c. vrouwen jonger dan 36 jaar] het programma te financieren via eventuele aanvullende verzekeringspakketten, is noch een doelmatige noch een principieel juiste manier van omgaan met dit belangrijke en beladen onderwerp.'⁶ Ook een belangrijk deel van de medische wereld heeft voor een algemeen aanbod gepleit en het stellen van een leeftijdsgrens dan ook bekritiseerd. Die kritiek heeft niet tot wijzigingen in het kabinetsbesluit geleid en de kans dat dit binnen deze kabinetsperiode alsnog gebeurt is nihil. Een advies van de Gezondheidsraad uit 2004 om kansbepalende prenatale screening aan alle zwangere vrouwen aan te bieden is, net als een op dit punt gelijklopend advies van de raad uit 2001, door het kabinet expliciet terzijde gelegd.⁷

Dit hoofdstuk richt zich echter niet op de vraag of, en op welke manier, deze vorm van prenataal onderzoek moet worden ingevoerd. Het beschrijft hoe de Nederlandse overheid met een zowel in cognitief als normatief opzicht complex probleem is omgegaan. Daarbij zal blijken dat de verhouding tussen politiek en samenleving een complexere is dan in gebruikelijke beschouwingen van politiek vaak impliciet wordt verondersteld.

4.2 KANSBEPALENDE PRENATALE SCREENING

De test waar het allemaal om draait is op het eerste gezicht simpel. Er hoeft slechts een klein beetje bloed bij de aanstaande moeder te worden afgenomen. Daarnaast wordt een echoscopische meting van de nekplooï van de foetus gemaakt. Dat kan in het eerste trimester van de zwangerschap plaatsvinden. In principe kan de hele procedure – *pretest counseling*, *informed consent*-procedure, bloedafname, bloedonderzoek, nekplooi-meting en het meedelen van de uitslag – in één consult worden afgehandeld. Om de betrokkene voldoende bedenktijd te gunnen wordt over het algemeen echter de voorkeur gegeven aan het over meerdere consulten spreiden van de informatieverstrekking, het uitvoeren van de test en het meedelen van de uitslag. Blijkt bij de screening de kans op een kind met downsyndroom groter te zijn dan een bepaalde waarde (momenteel: 1 op 175), dan vindt vervolgonderzoek plaats met een *diagnostische* test (vlokkentest of vruchtwaterpunctie) waarbij het al of niet bestaan van de afwijking met praktische zekerheid kan worden vastgesteld. Deze diagnostische tests zijn echter invasief en brengen het risico (van ca. 0,5-1%) op een miskraam met zich mee.

Kansbepalende prenatale screening heeft het voordeel dat door het niet-invasieve karakter moeder en kind geen gevaar lopen. Zij heeft ook algemeen erkende nadelen. Om te beginnen biedt zij geen zekerheid, maar slechts een kansuitslag. Een vrouw krijgt bijvoorbeeld te horen dat de kans dat zij een kind met een ernstige handicap ter wereld zal brengen ‘hoger is dan andere vrouwen van haar leeftijd’, of dat ‘de kans op een kind met downsyndroom groter is dan 1 op 100’. De test leidt niet alleen tot zulke voor velen tamelijk moeilijk te interpreteren uitslagen, maar heeft bovendien ook een beperkte betrouwbaarheid. In sommige gevallen zal de uitslag fout-positief zijn: de vrouw krijgt te horen dat zij een sterk verhoogde kans heeft op een kind met een handicap, terwijl haar vrucht gezond is. In andere – overigens aanzienlijk minder – gevallen is de uitslag fout-negatief: de kansbepalende test is dan geruststellend, terwijl het kind wel met de handicap geboren zal worden. De betrouwbaarheid van de test is afhankelijk van diverse factoren en was lange tijd relatief laag. Die beperkte betrouwbaarheid vormde geruime tijd een belangrijk bezwaar tegen deze vorm van onderzoek. In de loop der tijd is de betrouwbaarheid echter aanmerkelijk verbeterd.

Naast de betrouwbaarheid verdienen de sociale en psychische gevolgen van de test aandacht. Het mechanisme van de zogeheten ‘anticiperende spijt’ – het laten uitvoeren van een test om later zelfverwijten te voorkomen – zou veel vrouwen ertoe kunnen brengen voor prenatale screening te kiezen, zonder dat zij zich bewust zijn welke psychische belasting daarmee gepaard gaat. Na een eerste kansbepalende test is het immers mogelijk dat verder, invasief diagnostisch, onderzoek nodig blijkt. Goede voorlichting is daarom geboden. Wanneer bij het eerste consult echter meteen alle mogelijkheden die zich zouden kunnen voordoen overlegd worden, wordt de vrouw geconfronteerd met veel tamelijk onrustbarende informatie. Wordt daarentegen in eerste instantie alleen over een ‘simpele bloedtest’ gesproken, dan kan de vrouw in wat de Gezondheidsraad een ‘getrapte val’ noemt verstrikt raken: “Daarin kunnen zwangeren terecht komen die denken een eenvoudige bloedtest te ondergaan, zonder zich goed de mogelijkheid van een afwijkende uitkomst en de implicaties daarvan te realiseren. Als die val dichtklapt, is er geen weg terug: de uitslag kan niet meer ongedaan worden gemaakt en leidt als vanzelf het verdere screeningstraject in” (Gezondheidsraad 2001: 130-131). Ook voor vrouwen die een gunstige uitslag te horen krijgen blijkt de procedure belastend. Na de uitslag zijn zij, zoals een onderzoeksrapport het bondig formuleert, “opgelucht, maar ook aangedaan” (Geelen et al. 2004a en 2004b).

Dit complex van problemen heeft de Gezondheidsraad lange tijd tot de conclusie gebracht dat terughoudendheid met betrekking tot de invoering van kansbepalende prenatale screening geboden was. Dat oordeel werd door de bewindspersonen in de opeenvolgende kabinetten in de jaren tachtig en negentig gedeeld. Voor het opzetten van een landelijk screeningsprogramma is in deze periode dan ook geen toestemming verleend. De Gezondheidsraad concludeerde in 2001 echter dat de balans was verschoven in het voordeel van het aanbieden van prenatale screening aan alle vrouwen. De raad bevestigde dat oordeel nog eens in 2004. Het kabinet-Balkenende II heeft die conclusie dus niet getrokken, maar voor een leef-

tijdsafhankelijke beperking van het aanbod gekozen. Wat het kabinet-Balkenende II tot het gekozen beleid brengt zijn echter niet primair de test-technische bezwaren die de Gezondheidsraad lange tijd tot terughoudendheid aanzette. Ook bezwaren tegen abortus of financiële overwegingen spelen in de brief aan de Kamer waarin de staatssecretaris het kabinetsstandpunt uiteenzet geen rol. Wat het kabinet als uiteindelijke motivering voor het gekozen beleid aandraagt heeft een andere strekking. In haar brief schrijft staatssecretaris Ross-van Dorp:

“Prenatale screening confronteert ons met vragen als: moeten we een bij uitstek natuurlijk proces, dat bij jongere vrouwen nauwelijks problemen oplevert, en dat ook door de meesten van hen als iets heel positiefs wordt ervaren, dusdanig in een medisch kader gaan plaatsen? Zetten we hiermee ook niet een stap te ver op weg naar een misleidend ideaalbeeld, namelijk de maakbaarheid van de mens, het voorkomen, bij voorbaat al, liefst vanaf het moment van de conceptie, van alle mogelijke defecten bij het nog ongebooren leven? Ik begrijp dat deze vragen leiden naar een veel breder terrein van onder meer (genetische) screening in het algemeen. Daaraan zijn ook de nodige praktische consequenties verbonden, bijvoorbeeld die van verzekeraarbaarheid. (...) De kernvraag is dan steeds weer: mag en moet alles wat kan? Zijn al deze nieuwe mogelijkheden ook daadwerkelijk een verbetering voor de patiënt?”⁸

Het kabinet kiest voor zijn beleid omdat het medicalisering van de zwangerschap onjuist acht. De inkleding van die motivering maakt bovendien duidelijk dat het besluit over prenatale screening een wijdere strekking heeft. Het kabinet heeft in deze zaak een politiek oordeel uitgesproken over een ethische kwestie die in de komende jaren ook rond andere genetica-gerelateerde medische technieken zal gaan spelen.

4.3 DE POLITIEK-BESTUURLIJKE BESLUITVORMING

Het kabinet heeft gesproken, de Kamer heeft ingestemd, het beleid is een feit. Hoe is dat feit tot stand gekomen? Een eerste antwoord op die vraag kan verkregen worden door het besluitvormingsproces te reconstrueren en daarbij na te gaan welke actoren hun invloed hebben doen gelden. Een dergelijk onderzoek is uitgevoerd door T. Groenewoud. Zij heeft de besluitvorming in de periode van de beide kabinetten-Balkenende tot juni 2004 gedetailleerd in kaart gebracht en stelt op grond daarvan de volgende invloedsverdeling vast:

Actor	Invloed
Politiek (Tweede Kamer)	Behoorlijk
Bestuur (Staatssecretaris, kabinet)	Zeer veel
Ambtenaren (vws)	Behoorlijk
Adviesgroepen (m.n. Gezondheidsraad)	Gering
Maatschappelijke groeperingen	Gering
(Patiënten- en ouderverenigingen; RIVM)	Gering (Patiënten- en ouderverenigingen) / Enige (RIVM)

Haar slotsom luidt: “Al met al is het beleid over prenatale screening vooral het beleid geworden van een wilskrachtige bestuurder [i.c. Staatssecretaris Ross-van Dorp], welke een eigen stempel heeft willen drukken op het beleid” (Groenewoud 2005: 97).

Vanuit democratisch oogpunt bezien is dat natuurlijk een bemoedigende conclusie. De instantie die daartoe in het politieke bestel is aangewezen heeft haar legitieme gezag doen gelden. Als zij de instemming van kabinet en Kamer weet te verwerven, is de staatssecretaris van Volksgezondheid binnen ons staatsbestel immers degene die het beleid op dit terrein bepaalt. Dat haar standpunt niet door de belangrijkste adviseur van regering en parlement (de Gezondheidsraad) en een belangrijk deel van het veld (medische beroepsverenigingen, de zorgverzekeraars) gedeeld wordt, doet aan de *legitimiteit* van het besluit niets af. In een democratie heeft de politiek het primaat; de wetgever heeft het laatste woord.

Als we de *inhoud* van het besluit nader beschouwen is de conclusie die Groenewoud trekt echter nogal verrassend. Komt de wijze waarop de kansbepalende prenatale screening nu wordt ingevoerd werkelijk overeen met het eigen stempel dat de staatssecretaris heeft willen zetten? Daarover is zacht gezegd wel enige twijfel mogelijk. Tussen de geciteerde hoog ingezette medisch-ethische overwegingen en de praktische gevolgen van het besluit dat het kabinet in 2003 genomen heeft gaapt namelijk in feite een diepe kloof.

Terwijl de staatssecretaris als motivering van het kabinetsstandpunt expliciet de vraag stelt of ‘alles wat kan wel mag en moet’, wordt immers *de facto* een uitgebreid stelsel van voorzieningen ingericht waarvan *alle* vrouwen, ongeacht hun leeftijd, gebruik mogen maken. De regeling die het kabinet heeft afgekondigd brengt dus met zich mee dat wat kan ook *mag*. Dat het kabinet van mening is dat het geenszins vanzelf spreekt dat alles wat kan ook *moet*, blijkt vervolgens slechts uit het prijskaartje dat de regering er voor vrouwen jonger dan 36 jaar aan verbindt: € 100. Opmerkelijk is verder dat een beleid dat expliciet zegt medicalisering van de normale zwangerschap tegen te willen gaan, een nieuwe vorm van medisch consumentisme introduceert, namelijk door vrouwen, als zij onder de 36 jaar zijn, de vraag voor te leggen of zij voor een relatief bescheiden bedrag een test willen laten afnemen.

Ook in een ander opzicht lijkt het kabinetsbeleid niet te stroken met de overwegingen die ervoor worden aangevoerd. Wat de staatssecretaris als belangrijke *publieke* problemen presenteert – vragen rond ethiek, medicalisering, het ideaalbeeld van de maakbaarheid van de mens en (genetische) screening – wordt door de gekozen uitvoeringsvorm getransformeerd tot een vraag die elke zwangere vrouw afzonderlijk, dus *privé*, moet beantwoorden. Wat blijft er in de beslotenheid van de spreekkamer van een arts of verloskundige die een vrouw de vraag voorlegt of zij zich wil laten testen, over van de *publieke* kwestie die in het geding is – de vraag of we “niet een stap te ver [zetten] op weg naar een misleidend ideaalbeeld, namelijk de maakbaarheid van de mens (...)”? De staatssecretaris spreekt de hoop uit

dat een goed werkend kwaliteitssysteem informatie zal opleveren over de overwegingen die paren hebben om wel of niet gebruik te maken van prenatale screening. Welke consequenties zo'n inventarisatie van privé-overwegingen kan hebben voor de publieke zaak die in het geding is wordt echter niet duidelijk gemaakt.⁹

Is dit werkelijk het stempel dat staatssecretaris Ross-van Dorp heeft willen zetten? Gegeven haar (CDA-)ideologische achtergrond ligt het niet direct voor de hand te denken dat zij een regeling voorstaat die medisch consumentisme introduceert en een belangrijke publieke medisch-ethische kwestie naar de privésfeer verplaatst. Toch is dat *de facto* wat haar beleid behelst. Of een vrouw al dan niet gebruik maakt van kansbepalende prenatale screening beslist binnen de regeling die het kabinet heeft afgekondigd immers alleen de vrouw zelf. Na te zijn geïnformeerd door de hulpverlener, wordt de vraag die de regering als de kernvraag aanwijst – ‘of alles wat kan ook mag en moet’ – door de vrouw individueel en zonder enige verantwoording anders dan hooguit aan haar partner beantwoord. Daarmee is die vraag een privé-aangelegenheid geworden en buiten de publieke sfeer gemanoeuvreed.

Wie een liberale ethiek aanhangt zal die uitkomst toejuichen. Vanuit dat gezichtspunt behoort een dergelijke keus immers van meet af aan bij het individu te liggen. De staatssecretaris hoort echter niet bij de aanhangers van dat standpunt. Als zij een op de liberale ethiek gerichte wettelijke regeling had willen introduceren, had zij de bredere motivatie van haar beleid eenvoudigweg achterwege kunnen laten. Zij had zich dan kunnen beperken tot het beklemtonen van de individuele autonomie en hooguit om financiële redenen kunnen besluiten het aanbod te beperken. Die weg is zij echter expliciet niet gegaan.

Voor de discrepantie tussen de hoog ingezette ethische overwegingen van het kabinet en de afgekondigde regeling die *de facto* daarmee strijdig is dient zich een voor de hand liggende verklaring aan. Moet dit verschil niet simpelweg verklaard worden door het gegeven dat het beleid dat de staatssecretaris formuleert de uitkomst vormt van coalitiebesprekingen binnen en buiten het kabinet? Bij het uitzetten van haar koers heeft de staatssecretaris ongetwijfeld te maken gekregen met het feit dat de coalitiepartners van het CDA een regeling prefereerden die een liberale ethiek als uitgangspunt kiest.¹⁰ Er moest dus geschipperd worden. Dat lijkt in het afgekondigde besluit te worden weerspiegeld. Deze gedachtegang mist echter het probleem dat aan de orde is. Dat is niet is dat er een besluit genomen is waaraan compromissen ten grondslag liggen. Dat spreekt in coalitieland vanzelf. Het probleem is niet dat er een compromis is bereikt, maar dat er een besluit genomen is dat in zijn uitwerking niet strookt met de overwegingen die ervoor worden aangevoerd. Waarom heeft de staatssecretaris niet een beleid uitgezet dat strookt met de overwegingen over medicalisering die zij aanvoert? Was zij daar ooit toe in de gelegenheid? Of moeten we ook met betrekking tot de politiek, en niet alleen met betrekking tot ons mensbeeld, het ideaalbeeld van de maakbaarheid wellicht met enige achterdocht bezien? Wat houdt het ‘primaat van de politiek’ in als er op belangrijke punten een kloof gaapt tussen wat het kabinet *zegt* na te streven en wat op gezag van het kabinet wordt *gedaan*?

4.4 PRENATALE SCREENING IN NEDERLAND: POLITIEK GEEN ONBEVLEKTE ONTVANGENIS

Het besluit dat het kabinet-Balkenende in november 2003 neemt vormt het voorlopige eindpunt van een ontwikkeling van ruim twee decennia waarin een groot aantal partijen – zowel binnen als buiten de Haagse politiek – zich heeft geroerd en waarin prenatale screening gaandeweg praktisch gestalte kreeg. Wanneer staatssecretaris Ross-van Dorp in 2001 aantreedt en de voorbereidingen begint te treffen voor wat zal uitmonden in het kabinetsstandpunt van november 2003, treft zij een praktijk van prenatale screening aan waarin reeds vele duizenden zwangere vrouwen per jaar worden getest. Als het kabinet in november 2003 zijn standpunt kenbaar maakt, kan politiek gesproken dus bepaald niet van een onbevleete ontvangenis worden gesproken.

Onderzoek naar kansbepalende prenatale screening wordt in Nederland vanaf het eind van de jaren zeventig verricht.¹¹ Het Academisch Ziekenhuis Groningen begint dan een onderzoek naar tests voor neuralebuisdefecten. Een groot aantal vrouwen in Noord- en Oost-Nederland wordt er – via huisartsen en vroedvrouwen – bij betrokken. De grootschaligheid van het onderzoek is noodzakelijk, omdat demografische factoren (zoals etniciteit en de leeftijd waarop vrouwen gemiddeld zwanger worden) een belangrijke rol spelen bij het bepalen van de kansen op de genoemde afwijkingen. Voor het vaststellen van normaalwaarden kan niet blind op buitenlandse gegevens worden gevaren, er is dus ook onderzoek nodig naar de lokale populatie. Nadat de eerste resultaten van het Groningse onderzoek bekend zijn gemaakt, starten ook andere Nederlandse academische medische centra soortgelijk onderzoek. Later wordt daaraan het onderzoek naar downsyndroom toegevoegd. Het aantal vrouwen dat jaarlijks met een prenatale kansbepalende test geconfronteerd wordt loopt rond 2002 op tot naar schatting tien- tot twintigduizend per jaar. De kosten daarvan worden gefinancierd vanuit verschillende fondsen voor onderzoek.

De Nederlandse regering heeft zich al in een vroeg stadium over de nieuwe mogelijkheden van prenatale screening gebogen. Reeds in 1981 vraagt de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan de Gezondheidsraad advies over de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van systematisch kansbepalend bloedonderzoek naar neuralebuisdefecten bij alle zwangeren. De Gezondheidsraad blijkt echter intern verdeeld te zijn over de kwestie. Pas zeven jaar na het adviesverzoek publiceert de raad zijn bevindingen. Naast screening op neuralebuisdefecten gaat de Gezondheidsraad dan ook in op de ondertussen, in 1984, ontdekte mogelijkheden van screening op downsyndroom. In het rapport dat de raad in 1988 publiceert worden uitvoerige beschouwingen gewijd aan de betrouwbaarheid van de test, de organisatie van het onderzoek, de ethische aspecten, de informatie die aan patiënten verstrekt wordt, de psychische belasting die de test met zich mee zal brengen en de financiële aspecten. De Gezondheidsraad concludeert op basis van zijn beschouwingen in meerderheid dat het standaard invoeren van de test ongewenst is, maar dat een pilotproject in de rede ligt. Daarin zouden gedu-

rende 2 of 3 jaar 20- à 30.000 vrouwen moeten worden gescreend. (Gezondheidsraad 1988). In een minderheidsrapport keert de klinisch geneticus Galjaard zich echter ook tegen een pilotstudie. Hij wijst op onzekerheden over de test, de onbekende psychologische gevolgen en problemen rond de voorlichting. Bovendien wijst Galjaard op de ongelijkheid die wordt geïntroduceerd, wanneer slechts een beperkt aantal vrouwen de nieuwe diagnostisch-preventieve methode krijgt aangeboden. De staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Dees, besluit in 1989 Galjaards minderheidsadvies te volgen.¹² Naast de technische problemen die met prenatale screening verbonden zijn, wijst de staatssecretaris daarbij op de gangbare eis dat bevolkingsonderzoek alleen gewenst is als een behandeling mogelijk is. Abortus kan niet als zodanig worden aangemerkt, aldus de staatssecretaris. Hij schrijft bovendien dat met het mogelijk verlies van gezonde foetussen – de test geeft een kansuitslag, geen zekerheid – een ethische grens overschreden zou worden. In 1991 wordt dit standpunt herhaald door staatssecretaris Simons, die Dees inmiddels is opgevolgd. De argumenten tegen screening op neuralebuisdefecten gelden ook voor screening op downsyndroom, zo laat de staatssecretaris weten.¹³ Hij kondigt aan dat hij bij de inwerkingtreding van de in voorbereiding zijnde Wet op het bevolkingsonderzoek prenatale screening aan zal wijzen als vergunningsplichtig bevolkingsonderzoek. Hij vermeldt daarbij echter meteen dat “bij ongewijzigde omstandigheden (zolang geen betere screeningsmethode beschikbaar is) (...) het niet waarschijnlijk [is] dat een vergunning zal worden verleend.”

In weerwil van de standpunten die de regering inneemt gaat het onderzoek echter door en worden jaarlijks duizenden vrouwen getest. Dat wil niet zeggen dat de wet overtreden wordt. Ondanks de grootschaligheid van de screening worden de tests niet aangeboden in het kader van een bevolkingsonderzoek. Zij worden verondersteld te worden uitgevoerd in het kader van het reguliere contact tussen de zwangere vrouw en haar arts of vroedvrouw en daarmee geacht te zijn uitgevoerd op individueel verzoek van de vrouw. De Kerncommissie Ethiek Medisch Onderzoek (KEMO) van de Gezondheidsraad accordeert in 1992 deze praktijk. De KEMO (1992) wijst erop dat binnen het reguliere contact van de zwangere met haar hulpverlener *informed consent* en keuzevrijheid zijn gegarandeerd. Als dit standpunt wordt geaccepteerd, is de kansbepalende test louter een zaak van arts en zwangere vrouw, in plaats van een bevolkingsonderzoek waarvoor een vergunning vereist is en waarover de regering zich dient te buigen. De enige vraag die dan nog rest is wie de rekening betaalt. In diverse commentaren wordt dit standpunt echter bekritiseerd. De KEMO heeft via een taalkundige truc een uitweg geboden voor een ethisch en politiek dilemma, heet het (Van Berkel en Van Wingeren 1993). Over het individuele karakter van het verzoek een test uit te voeren kan inderdaad twijfel bestaan. Met medewerking van diverse artsen is in deze periode uitvoerig in kranten en in vrouwenbladen over de test gepubliceerd, waarbij vrouwen expliciet worden opgeroepen zich te laten testen.

Een in 1994 uitgebracht advies van de Gezondheidsraad waarin gesteld wordt dat zowel prenatale diagnostiek als kansbepalende prenatale screening WBO-vergun-

ningsplichtig dient te zijn, bevestigt nog eens het standpunt dat er van een algemeen aanbod gesproken moet worden en niet van een medische behandeling binnen het reguliere contact tussen de zwangere vrouw en haar zorgverlener. Dat wordt bovendien nog eens onderstreept als minister Borst-Eilers op 4 maart 1996 aan de Tweede Kamer meldt: “Dat (...) in een aantal gevallen (...) het verzoek in eerste instantie van de zwangere uitgaat, houdt niet in dat niet toch van een algemeen aanbod gesproken moet worden.”¹⁴ Het eerder door de KEMO ingenomen standpunt is daarmee politiek ongeldig verklaard. Voor de feitelijke praktijk blijkt dit echter geen gevolgen te hebben. Ondanks het herhaalde, niet voor misverstanden vatbare oordeel van de regering en de Gezondheidsraad wordt de feitelijke praktijk in de loop van de jaren negentig steeds verder uitgebreid.

Eind mei 1998 wordt opnieuw een adviesaanvraag over prenatale screening op neuralebuisdefecten en downsyndroom bij de Gezondheidsraad ingediend. Ook deze keer zal de Gezondheidsraad ruim de tijd nemen voor het formuleren van zijn advies. Het wordt op 7 mei 2001 aan de minister aangeboden. Gelet op de wetenschappelijke ontwikkelingen sinds zijn eerdere advies (in 1988) is de raad nu van oordeel veranderd. De raad meent nu dat het onder de WBO aanbieden van prenatale screening op neuralebuisdefecten en downsyndroom in de vorm van de zogeheten tripeltest aan alle zwangeren gewenst is. Minister Borst laat de Kamer na het verschijnen van dit rapport weten dat de standpuntbepaling dusdanig complex is dat haar oordeel pas in februari 2002 mag worden verwacht. De gedachtevorming gaat ondertussen voort. Zo wordt er op ambtelijk niveau een consulatiebijeenkoms georganiseerd waarbij naast verschillende afdelingen van vws medische beroepsverenigingen en patiëntenorganisaties aanwezig zijn. Als het kabinet-Kok in april 2002 valt, is er echter nog geen besluit genomen. Ook het eerste kabinet-Balkenende neemt over prenatale screening geen standpunt in. Politiek Nederland heeft in 2002 andere zorgen.

Het tweede kabinet-Balkenende komt in november 2003 ten slotte met het hiervoor genoemde standpunt. Kansbepalende tests dienen onder de WBO te worden aangeboden aan zwangeren van 36 jaar en ouder. Zwangeren onder deze leeftijd dienen over het bestaan van zulke tests te worden geïnformeerd, maar moeten als zij ervoor kiezen de test uit te laten voeren, de kosten zelf betalen. Een vervolgrapport over prenatale screening dat de Gezondheidsraad in 2004 uitbrengt, waarin nogmaals gepleit wordt voor het standaard aanbieden van kansbepalende prenatale screening aan *alle* zwangere vrouwen (maar nu door middel van de zogeheten combinatietest, die technische voordelen heeft boven de eerder uitverkoren tripeltest), brengt geen verandering in het standpunt van het kabinet.

Staatssecretaris Ross-van Dorp ziet zich ondertussen geconfronteerd met een feitelijk gegroeide praktijk waarin jaarlijks duizenden vrouwen tripeltests en combinatietests krijgen aangeboden, maar waarin weinig lijn valt te ontdekken. De Gezondheidsraad had in 2001 reeds geconstateerd dat de kwaliteit van het aanbod zo niet voldoende kon worden gegarandeerd. Mede om die reden pleitte de Gezondheidsraad ervoor het aanbod onder de WBO te laten vallen. Via het

vergunningenstelsel van die wet zou de organisatie op orde kunnen worden gebracht, zou scholing van degenen die de test uitvoeren en de resultaten interpreteren kunnen worden gegarandeerd en kwaliteitscontrole mogelijk worden. Die aanbeveling wordt in 2004 herhaald. De staatssecretaris neemt deze ter harte, zij het dus dat – in tegenstelling tot wat de Gezondheidsraad adviseert – het aanbod wordt gelimiteerd. In overleg met de beroepsverenigingen worden voorstellen voor de organisatie van de prenatale screening uitgewerkt. De staatssecretaris vraagt bovendien aan de beroepsgroepen en het Erfocentrum (een initiatief van de Vereniging Samenwerkende Ouder- en Patiëntenverenigingen, VSOP) om een standaardprotocol voor de informatievoorziening op te stellen. Met behulp van een door VWS verstrekte subsidie werken de genoemde partijen het protocol verder uit.¹⁵

De bestaande praktijk lijkt ook nu echter vrijwel ongewijzigd door te gaan. De voorzitter van Zorgverzekeraars Nederland meldt de staatssecretaris in augustus 2005 dat “naar wij begrepen hebben, [prenatale screening op downsyndroom] thans in Nederland een vrij algemeen aangeboden test [is] die na acceptatie door de zwangere middels verwijzing naar een ziekenhuis wordt uitgevoerd en via een (onvolledige) DBC-declaratie vrijwel oncontroleerbaar wordt doorgedeclareerd aan de zorgverzekeraars.”¹⁶ Ook andere berichten wijzen erop dat zorgverleners de test aan vrouwen jonger dan 36 aanbieden via een medisch gesproken onvoldoende gemotiveerde ‘medische indicatie’.¹⁷ Op Kamervragen over mediaberichten over ‘chaos in de prenatale diagnostiek’ heeft de staatssecretaris dan inmiddels laten weten dat zij “de Inspectie voor de Gezondheidszorg gevraagd heeft te bezien of er sprake is van zorgaanbod dat strijdig is met het kabinetsstandpunt.”¹⁸

Resumerend kunnen we vaststellen dat de overheid zich vanaf een vroeg stadium over de ontwikkeling van de prenatale screening in Nederland heeft gebogen. Het mag echter duidelijk zijn dat zij in die ontwikkeling bepaald niet de rol van regisseur heeft gespeeld. De regering wordt geconfronteerd met het *fait accompli* dat prenatale screening reeds wordt aangeboden. Een belangrijk deel van de feitelijke vormgeving van de praktijk heeft bovendien plaatsgevonden in andere omgevingen dan het ministerie, het kabinet en het parlement. De kernvragen voor beleid (Hemerijck 2003) – *werkt het* (is het doelmatig), *past het* (is het slagvaardig), *mag het* (is het rechtmatig) en *hoort het* (is het aanvaardbaar)? – blijken op verschillende plaatsen, op verschillende tijdstippen en door verschillende actoren te zijn beantwoord.

Dat is op zich niet uitzonderlijk. Ook op andere terreinen is geconstateerd dat de besluitvorming over politieke aangelegenheden niet of slechts ten dele plaatsvindt in de instellingen die grondwet en staatsrecht daarvoor aanwijzen. Er bestaat zelfs een inmiddels ingeburgerde uitdrukking om dit verschijnsel aan te duiden: ‘de verplaatsing van de politiek’ (Bovens et al. 1995). Ook buiten het Nederlandse taalgebied is er uitvoerig aandacht aan geschonken. In hedendaagse samenlevingen kan maar in beperkt opzicht van een ‘primaat van de politiek’

gesproken worden en is rond vele thema's sprake van wat de Duitse socioloog Beck 'Sub-Politik' noemt (Beck 1993).

In zeker opzicht opmerkelijker dan het feit dat 'de politiek zich heeft verplaatst' is dat in het geval van prenatale screening de overheid uitdrukkelijk lijkt te hebben geprobeerd om het primaat van de politiek te herstellen, door een terrein dat inmiddels door tal van maatschappelijke actoren was bezet via een kabinetsbesluit te heroveren. In het besluit van het kabinet van november 2003 krijgt de feitelijk gegroeide praktijk van kansbepalende prenatale screening immers alsnog een expliciet wettelijk kader, wordt de uitvoering (via WBO-vergunningen) onder overheidscontrole gebracht en wordt het aanbod gelimiteerd. De instanties die binnen ons staatsbestel het legitieme gezag hebben, in casu regering en parlement, hebben daarmee hun positie geclaimd. Dat als er berichten verschijnen dat de feitelijke praktijk afwijkt van wat de regering besloten heeft, de staatssecretaris de Inspectie van de Volksgezondheid om een rapportage vraagt, bevestigt dit nog eens. Zij lijkt bereid om het wettig gezag te gebruiken om correcte uitvoering van het door de regering genomen besluit zo nodig af te dwingen.

Raadselachtig blijft ondertussen waarom een kabinet dat duidelijk de wil heeft op het terrein van de medische ethiek daadkrachtig zijn legitieme positie in te nemen, dan toch een besluit neemt dat – zoals eerder werd opgemerkt – als het op uitvoering aankomt, inhoudelijk op belangrijke punten afwijkt van de naar voren gebrachte beleidsoverwegingen. Een samenleving besturen lijkt toch een complexere zaak te zijn dan de frase 'het primaat van de politiek' suggereert.

4.5 'VERTICALE' EN 'HORIZONTALE' POLITIEK

Beschouwingen over politiek plaatsen doorgaans de actoren die in het staatsbestel de hoofdrol worden toegedicht in de schijnwerper. Dat is in krantenbeschouwingen waar over kabinetsbesprekingen en parlementair overleg verslag wordt gedaan het geval en in een groot deel van de politiek- en bestuurswetenschappelijke analyses is het niet anders. Hoewel 'politiek' in het dagelijks taalgebruik ook in een ruimere zin wordt gebruikt, definiëren de formele verhoudingen tussen kiezers, parlement, regering en uitvoeringsorganisaties toch primair het perspectief waaronder politiek wordt gezien.

In beschouwingen zoals hier genoemd wordt bij de empirische beschrijving van politieke processen het primaat van de politiek normatief verondersteld. Het politieke systeem wordt geacht boven de samenleving te staan en daarin legitieme ordening aan te brengen. Over politiek wordt daarbij gesproken in termen van een keten die kiezers, parlement, regering en uitvoeringsorganisaties verbindt en waarbij in de ene richting delegatie van macht plaatsvindt en in de andere richting verantwoording wordt afgelegd. Deze keten vormt de ruggengraat van de democratie. Vanuit dit normatieve kader kunnen vervolgens ook afwijkingen worden beschreven, dus de gevallen waarin politiek zich langs andere kanalen beweegt dan in een democratie mag worden verwacht en van het

falen van de regisseursrol die in deze visie op politiek de overheid toekomt gesproken moet worden.

De genoemde aanpak maakt deel uit van een eerbiedwaardige traditie van politiek denken die bij Hobbes begon en die de ‘verticale’ traditie kan worden genoemd (vgl. WRR 2006, hfdst. 3). Het hoeft weinig betoog dat deze manier van denken over politiek een geschikt kader biedt om een deel van de feitelijke politieke processen te beschrijven. Voor het bestuderen van – zeg – de manier waarop belastingwetgeving gestalte krijgt, biedt het een goed uitgangspunt. In andere gevallen is de verhouding tussen politiek en samenleving echter gecompliceerder dan het model impliciet veronderstelt. Niet in alle gevallen kan de overheid de veronderstelde rol van regisseur op zich nemen, maar is zij eerder een van de vele spelers die het spel bepalen. Dat is onder meer het geval in situaties waarin de overheid in belangrijke mate afhankelijk is van expertise die door andere actoren wordt aangeleverd. Zo’n situatie, waarvan de ontwikkeling van de kansbepalende prenatale screening een goed voorbeeld vormt, vraagt om een andere manier van denken over politiek en democratie.

Voor het ontwikkelen van zo’n manier van denken kan worden aangesloten bij een traditie van politiek denken die al werd ontwikkeld lang voor Hobbes het moderne perspectief op politiek introduceerde. We kunnen het de ‘horizontale’ traditie noemen; zij staat ook als het ‘republikeinse’ denken bekend.¹⁹ Politiek wordt in deze traditie gedefinieerd als een bijzondere manier om maatschappelijke orde te scheppen, namelijk die manier waarbij het bestaan van een verscheidenheid van meningen en belangen expliciet wordt verdisconteerd. Politiek omvat daarbij het proces van het *articuleren* van verscheidenheid en het op enige plaats *bijeenbrengen* ervan, zodat compromissen ontwikkeld kunnen worden of een beleid dat de bestaande verschillen overstijgt. Dat proces kan in regering en parlement plaatsvinden, maar kan zich ook op andere plaatsen in de samenleving voordoen. Niet de *legitimiteit* van besluiten die op de daarvoor in het staatsrecht en de grondwet aangewezen plaatsen worden genomen staat daarbij voorop, maar de wijze waarop bij het ordenen van de samenleving de verscheidenheid van opvattingen, belangen en ervaringen rond een thema wordt verdisconteerd, dus de *redelijkheid* waarmee wordt bestuurd.

Politiek is vanuit de ‘horizontale’ traditie gezien een specifieke manier om orde te scheppen. Dat kan uiteraard ook op een niet-politieke manier. De tiran die de orde met behulp van geweld afdwingt, trekt zich niets aan van verscheidenheid en bedrijft vanuit de horizontale traditie gezien dan ook geen politiek. De markt onderkent verscheidenheid, maar ordent zonder te luisteren.²⁰ Wie politiek bedrijft ordent vanuit de genoemde ‘horizontale’ traditie gezien dus anders. Hij onderkent dat er verscheidenheid bestaat en dat er vanuit die verscheidenheid gezocht moet worden naar oplossingen die de verschillen overstijgen of met elkaar verzoenen. De taak van politici is redelijke oplossingen te bewerkstelligen, compromissen te smeden, voorstellen te ontwikkelen die tegenover elkaar staande partijen verzoenen. Politici zijn dus geen doorgeefluik van de wensen

van kiezers, maar scheppende krachten. Een politicus moet zich in zijn handelen echter rekenschap geven van de belangen, ervaringen en gezichtspunten van anderen. Een constitutie die de grenzen van hun handelen vastlegt moet garanderen dat politici zich aan deze opdracht houden en niet in oude of moderne vormen van tirannie vervallen.

De ‘horizontale’ traditie geeft een rijkere formulering van de aard van politiek dan de eerder genoemde ‘verticale’ traditie. Zij situeert het politieke proces niet bij voorbaat binnen de instellingen die het staatsrecht als de plaatsen aanwijst waar legitieme politiek zich afspeelt, maar biedt ruimte voor het onderkennen van het feit dat samenlevingen over tal van instellingen beschikken om verscheidenheid van meningen en belangen te articuleren en bijeen te brengen. De vrije pers, verkiezingen en uiteraard het parlement en de regering die in de verticale traditie vooropstaan kunnen daarvoor dienen. Om een zaak publiek te maken kunnen in een moderne samenleving echter ook tal van andere middelen worden gebruikt. Ook door een zaak voor de rechter te brengen, belangenbehartigers bijeen te roepen of experts te laten beraadslagen kan deze functie worden vervuld. Er bestaat in feite een opmerkelijke variëteit van vormen waarin zaken publiek kunnen worden gemaakt (Latour en Weibel 2006 en WRR 2006). Dat de kernvragen van beleid niet alleen in de in het staatsrecht genoemde gremia beantwoord worden – kortom dat de politiek ‘verplaatst’ is – is vanuit het ‘horizontale’ gezichtspunt bezien dus geen bijzonder verschijnsel. Opmerkelijker zou een samenleving zijn waarin het soort ordenen dat we ‘politiek’ noemen slechts op een plek bedreven wordt. Behandeling in het parlement is vanuit ‘horizontale’ politiek bezien doorgaans het eindpunt van deliberatie die zich ook elders heeft ontwikkeld. In het parlement kunnen de laatste knopen worden doorgehakt en kunnen de conclusies van onderzoek en beraadslaging met het gezag van de democratische staat worden bevestigd.

Dat politieke ordening op meerdere plekken kan plaatsvinden impliceert niet dat dat overal op dezelfde manier gebeurt. Elke plaats kent zijn eigen bestuurlijke technieken om een zaak te articuleren en de controverses die in het geding zijn publiek te maken en om, met respect voor verscheidenheid, bestuurlijke stappen te ontwikkelen en vast te leggen. In het parlement wordt gediscussieerd en worden wetten aangenomen; door belangenbehartigers worden gezichtspunten uitgewisseld en onderlinge afspraken gemaakt; in de rechtszaal wordt jurisprudentie ontwikkeld; in wetenschappelijke kring wordt onderzoek verricht, worden rapporten geschreven waarin evidentie wordt gepresenteerd, uiteenlopende opties besproken en adviezen geformuleerd.

Dat heeft consequenties voor de manier waarop het politieke proces achteraf moet worden geëvalueerd. De vraag staat nu niet meer voorop of de ketens van delegatie en verantwoording wel juist zijn doorlopen, maar of een zaak in een vorm en op een plaats publiek is gemaakt die een *redelijke* behandeling mogelijk maken, dat wil zeggen een behandeling die recht doet aan de controverses die erover bestond. Het politieke proces wordt met andere woorden niet beoordeeld

door de vraag te stellen of de maatregelen die genomen worden wel als een adequate afspiegeling (delegatie) van de wil van de kiezers kan worden opgevat, maar door te onderzoeken of de kwestie waar het om gaat de zorg heeft gekregen die zij – gezien de in de maatschappij levende belangen en opvattingen – verdient. Niet legitimiteit die de in het staatsrecht gecodificeerde procedures verschaffen staat voorop, maar de vraag of een zaak *kwalitatief* behandeld is op een wijze die er recht aan doet en dus of er in *redelijkheid* is bestuurd.

4.6 DE POLITIEK VAN PRENATALE SCREENING

Het proces waarin de prenatale screening in Nederland behandeld is laat zich goed herbeschrijven door die geschiedenis vanuit de geschetste, ‘horizontale’ traditie van politiek denken te bezien. Geconstateerd kan dan worden dat de problemen die zich rond prenatale screening aandienen op diverse plaatsen, op verschillende tijdstippen en door uiteenlopende actoren zijn gearticuleerd. Daarbij is van uiteenlopende vormen van argumentatie gebruik gemaakt om beleid te formuleren. Dat proces heeft zich niet alleen afgespeeld binnen de Haagse instellingen die het staatsrecht voor politieke beraadslaging en besluitvorming aanwijst. Vanuit een ‘horizontaal’ perspectief kan desalniettemin van een *politiek* proces gesproken worden, omdat op basis van een grote verscheidenheid van meningen en perspectieven collectieve oordeelsvorming heeft plaatsgevonden.

Van een instrument dat aanvankelijk talrijke technische manco’s kende en mede om die reden door een aanzienlijk deel van de medische wereld met terughoudendheid werd bezien, is kansbepalende prenatale screening daarbij geëvolueerd tot een middel dat, mits ingekaderd binnen een organisatie die professionele uitvoering garandeert, door het overgrote deel van de betrokken beroepsgroepen geschikt geacht wordt voor routinegebruik en waarvoor – blijkens de aantallen zwangere vrouwen die zich laten testen – ook bredere belangstelling bestaat.

Dit oordeelsvormingsproces heeft primair plaatsgevonden binnen de wetenschappelijke wereld en in de verloskundige praktijk. De wetenschappelijke wereld kon over talrijke technieken beschikken om aanvankelijke oordelen aan te scherpen en zo nodig te corrigeren en beleid te formuleren waarin met aanvankelijke bezwaren rekening gehouden kon worden. Er zijn experimenten met prenatale screening uitgevoerd; de ervaringen met tests zijn verzameld en in de wetenschappelijke pers geëvalueerd; de tests zijn verbeterd. In de opeenvolgende rapporten van de Gezondheidsraad is de neerslag en de bestuurlijke vertaling van dit voortschrijdende proces van oordeelsvorming te volgen. In die rapporten wordt de variëteit van oordelen die binnen de wetenschappelijke wereld leven systematisch geëvalueerd en worden op die basis conclusies getrokken, die – toen zich nieuwe inzichten aandienden – later zijn bijgesteld.

Vanuit zijn officiële opdracht bezien heeft de Gezondheidsraad een beperkte taak. Hij dient regering en parlement te adviseren over de stand van de wetenschap en de mogelijkheden voor het verbeteren van de doelmatigheid van de

volksgezondheid. De politieke afweging maken en legitieme besluiten nemen is echter het prerogatief van regering en parlement. Deze binnen het kader van de 'verticale' traditie geformuleerde taakstelling suggereert dat de Gezondheidsraad zich beperkt tot medisch-technische aspecten, zoals de betrouwbaarheid van de test en de sociaal-psychologische aspecten, de organisatie en de verhouding tussen kosten en opbrengsten. Dat is niet het geval. Ook ethische vragen en politieke aspecten – zoals de vraag of prenatale screening geacht moet worden bevolkingsonderzoek te zijn en dus onder de daarvoor geldende wetgeving moet vallen – worden expliciet en uitvoerig door de raad behandeld. Van meet af aan dragen de beschouwingen van de Gezondheidsraad de opvatting uit dat bij prenatale screening een *publieke* zaak in het geding is, dat wil zeggen als een zaak die niet alleen de direct betrokkenen – een zwangere vrouw en haar hulpverlener – maar ook derden, het publiek, de samenleving als geheel, regardeert. Daarbij wordt van een specifieke stijl van argumenteren gebruik gemaakt. Voor het articuleren van de normatieve, publieke aspecten die in het geding zijn beroept de Gezondheidsraad zich namelijk niet op ethische theorieën of politieke beginselen. Er wordt een 'juridische' stijl van redeneren gevolgd waarbij eerder bereikte overeenstemming als basis wordt gebruikt voor het trekken van normatieve conclusies. De argumentatie berust op het vergelijken van gevallen en op het beargumenteerd oprekken van het gebied waarover reeds overeenstemming bestaat.

In de discussies binnen de Gezondheidsraad, maar ook in de wetenschappelijke pers en in discussies binnen medische beroepsverenigingen en patiëntenorganisaties die op de publicaties van de Gezondheidsraad-rapporten volgen, wordt de zaak die in het geding is dus niet alleen in cognitief opzicht, maar ook normatief gearticuleerd. Ook de regering draagt daar in reacties op Gezondheidsraad-rapporten expliciet aan bij. Daarbij treden gaandeweg verschuivingen op. Vroegtijdige opsporing van ernstige aangeboren afwijkingen heeft als consequentie dat abortus geboden kan zijn. Dat vormt het eerste probleem waarop de regering zich richt. In 1989 concludeert staatssecretaris Dees dat door het verlies van gezonde foetussen dat dreigt, kansbepalende prenatale screening een ethische grens overschrijdt. Door het op een positieve uitslag laten volgen van een (praktische zekerheid biedende) diagnostische test wordt dit bezwaar echter verminderd. Dat abortus een optie is als in een *diagnostische* test neuralebuisdefecten of downsyndroom wordt geconstateerd, vormt in Nederland een in brede kring, door medici zowel als door een parlementaire meerderheid, geaccepteerd standpunt.

De discussie verschuift dan naar een ander thema, namelijk de vraag of de test zich leent voor een *algemeen* aanbod. Ook het beantwoorden van die vraag vereist complexe oordeelsvorming. Voor bevolkingsonderzoek bestaan internationale, door de WHO geformuleerde criteria en ook de in deze periode in voorbereiding zijnde Wet op het bevolkingsonderzoek zal soortgelijke eisen stellen. Voordat tot screening kan worden overgegaan moet een oordeel worden gegeven over de kwaliteiten van de test, de psychosociale aspecten van screening en de handelingsopties die voorhanden zijn wanneer een test een ongunstige uitslag geeft. De Gezondheidsraad weegt in opeenvolgende rapporten de overwegingen

en komt in 2001 ten slotte tot het oordeel dat het aanbieden van prenatale screening in de rede ligt. Door *technische* verbeteringen in de test kan naar het oordeel van de raad nu de *normatieve* conclusie getrokken worden dat het aanbieden van prenatale screening in de rede ligt.

Het aanbieden van een tripeltest aan vrouwen van 36 jaar en ouder, die een bekend verhoogd risico hebben op het krijgen van een kind met downsyndroom en aan wie reeds eerder de diagnostische test werden aangeboden, kan (zodra is vastgesteld dat prenatale screening aan de technische eisen voldoet) als een logische voortzetting van eerder geaccepteerd beleid worden gezien. Dat die test ook aan jongere vrouwen moet worden aangeboden vereist echter een extra stap. Hier dienen zich vragen aan die de Gezondheidsraad in een vroege beschouwing over genetische technieken al eens had geformuleerd: zal een algemeen aanbod van prenatale screening niet tot medicalisering van de zwangerschap leiden en een negatief effect hebben op het beeld en de plaats van gehandicapten? (Gezondheidsraad 1989 en 1994). De eerstgenoemde kwestie zal uiteindelijk uitmonden in de vraag die staatssecretaris Ross-van Dorp in 2003 formuleert: “Zetten we hiermee niet een stap te ver op weg naar een misleidend ideaalbeeld, namelijk de maakbaarheid van de mens, het voorkomen, bij voorbaat al, liefst vanaf het moment van de conceptie, van alle mogelijke defecten bij het nog ongebornen leven?”

In het advies uit 2001 waarin de Gezondheidsraad voor een algemeen aanbod pleit, gaat de commissie die het advies heeft voorbereid niet in op de vraag of er van ongewenste medicalisering gesproken moet worden. De raad gaat wel expliciet op de tweede kwestie in. Hij schrijft:

“Als deelname aan de screening en zwangerschapsafbreking bij een afwijkende einduitkomst niet nadrukkelijk worden voorgesteld als keuzemogelijkheid, is de impliciete boodschap dat wie anders zou willen kiezen onverstandig handelt. Dan is het geen grote stap meer naar de gedachte dat zwangeren die ‘risikerer’ een ziek of gehandicapt kind te krijgen of die een aangedane zwangerschap niet willen laten afbreken, de samenleving onnodig belasten. Uiteindelijk zou daardoor het maatschappelijk draagvlak onder de zorg voor gehandicapten onder druk kunnen komen te staan. Het is daarom essentieel dat het eerder genoemde doel (handelingsopties verschaffen) niet slechts met de mond wordt beleden, maar in de praktijk van de screening zichtbaar gemaakt. In dat verband is ook de bredere maatschappelijke en beleidsmatige context van belang. De commissie sluit zich aan bij wat daarover in een eerder advies van de Gezondheidsraad is opgemerkt: zwangeren of paren die een kind met een ernstige handicap verwachten valt geen werkelijke keuze te bieden tussen afbreken en uitdragen van de zwangerschap, als niet in de samenleving faciliteiten en condities voor opvang, begeleiding en integratie van mensen met een handicap gegarandeerd zijn. De bevordering en bewaking daarvan is een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid.”²¹

De oplossing voor het gesignaleerde *publieke* probleem wordt dus gezocht in het zorgvuldig ensceneren van de *individuele* keuzevrijheid en het daarnaast opzetten van een *generiek* beleid op het terrein van voorzieningen voor en maatschappelijke integratie van gehandicapten.

Voor het beantwoorden van de vraag hoe ongewenste medicalisering vermeden kan worden, doet de Gezondheidsraad geen suggesties. Hier wreekt zich de juridische stijl van argumenteren die de Gezondheidsraad in normatieve aangelegenheden hanteert. Door zich bij de oordeelsvorming over complexe aangelegenheden op bestaande overeenstemming over eenvoudiger zaken te baseren ontnemt de Gezondheidsraad zichzelf de mogelijkheid om een oordeel te geven over sluispende ontwikkelingen in het proces waarin de raad betrokken is. Niet alleen zwangere vrouwen kunnen in een ‘getrapte val’ terechtkomen, dat geldt ook voor een college als de Gezondheidsraad.

4.7 BESTUURLIJKE TECHNIEKEN

Als we één plaats moeten aanwijzen waarin (‘horizontaal’ bezien) de politiek van de prenatale screening zich heeft ontplooid, is dat niet het kabinet en het parlement, maar de Gezondheidsraad geweest. Door de Gezondheidsraad zijn de uiteenlopende gezichtspunten gearticuleerd, bijeengebracht en gewogen en is een koers uitgezet die kwalitatief onderbouwd en daarom politiek redelijk genoemd kan worden. Voor het beantwoorden van de kernvragen van beleid – *werkt het, past het, mag het en hoort het?* – heeft de Gezondheidsraad daarbij gebruik kunnen maken van een rijk instrumentarium. Hij heeft een oordeel over de vraag of prenatale screening *werkt* (doelmatig is) kunnen vormen op grond van ervaringen die zowel nationaal als internationaal met de test zijn opgedaan en hij heeft die ervaringen met behulp van methodologische overwegingen kunnen wegen. Waar normatieve aspecten aan de orde kwamen en de vraag of prenatale screening *mag* (rechtmatig is) heeft de Gezondheidsraad een voorzichtige ‘juridische’ stijl gehanteerd, waarbij nieuwe problemen beoordeeld werden tegen de achtergrond van reeds bestaande overeenstemming en door de WHO geformuleerde (en later in de WBO vastgelegde) criteria. De vraag of het beleid *past* (slagvaardig is) is beantwoord door een organisatie van de uitvoering te bepleiten die de kwaliteit garandeert. De vraag of prenatale screening *hoort* te worden aangeboden (maatschappelijk aanvaardbaar is) wordt uiteindelijk door de Gezondheidsraad positief beantwoord, mits de kwaliteit van het aanbod verzekerd is, reële keuzevrijheid bestaat en de overheid de verantwoordelijkheid voor voorzieningen voor gehandicapten neemt.

Het kabinet kan in 2003 de vruchten plukken van het werk dat de Gezondheidsraad in de loop der jaren heeft verricht. Alleen als het op de vraag aankomt of prenatale screening maatschappelijk aanvaardbaar is (‘*hoort*’) zal het kabinet in 2003 een ander oordeel geven.

In *praktische* termen wijkt het kabinetsbesluit weinig van het eerder door de Gezondheidsraad ingenomen standpunt af. De kwaliteit van het aanbod garanderen staat voorop. De reële keuzevrijheid waar de Gezondheidsraad de nadruk op legde lijkt echter een bijzondere inkleuring te krijgen. Het kabinet-Balkenende II besluit de wijze waarop zwangere vrouwen moeten worden geïnformeerd te standaardiseren. Daarnaast wordt een financiële drempel voor vrouwen onder de

36 jaar geïntroduceerd. Prenatale screening is daarmee algemeen beschikbaar voor wie dat wenst en bereid is daarvoor € 100 te betalen. Over aanvullend beleid op het terrein van gehandicaptenvoorzieningen wordt in de brief waarin staatssecretaris Ross-van Dorp het kabinetsstandpunt mededeelt niet gesproken.

De *motivering* van deze maatregelen is echter ingebed in een probleemstelling die afwijkt van die van de Gezondheidsraad. Niet de zorg of keuzevrijheid voldoende verzekerd is en ook niet de effecten voor de maatschappelijke integratie van gehandicapten staan voorop. De zorgen die het kabinet formuleert richten zich op een ander terrein. Terwijl kansbepalende prenatale screening ontwikkeld is voor het signaleren van zwangerschappen waarin iets ernstig lijkt mis te gaan, richten de zorgen van het kabinet zich uiteindelijk op de vrouwen voor wie de zwangerschap doorgaans probleemloos is, op – in de woorden van de staatssecretaris – het “natuurlijke proces, dat bij veel vrouwen nauwelijks problemen oplevert, en dat door de meesten van hen als iets positiefs wordt ervaren.” Het kabinetsbesluit richt zich met andere woorden primair op de medicalisering van de zwangerschap. Het kabinet mag dus in eerste instantie een andere inkleuring lijken te hebben gegeven van de voorwaarde van ‘reële keuzevrijheid’ die de Gezondheidsraad stelde, feitelijk kiest het kabinet om andere redenen voor de beschreven maatregelen.

In dit licht valt ook een nieuw element te begrijpen dat door de staatssecretaris in de discussie wordt gebracht. Zij wijst erop dat de kans op downsyndroom toeneemt met de leeftijd van de moeder. Medicalisering van de zwangerschap kan dus ook vermeden worden als vrouwen op jongere leeftijd zwanger worden. De staatssecretaris trekt daaruit de consequentie. Zij kondigt aan dat zij zich heeft aangesloten bij het initiatief van de minister van Sociale Zaken om na te gaan “wat we aan het probleem van het uitstel van ouderschap kunnen doen” en meldt dat “bekeken [zal] worden of gerichte voorlichtingscampagnes mogelijk kunnen bewerkstelligen dat minder mensen hun ouderschap uitstellen.”²² Een dergelijk beleid kan inderdaad de medicalisering van de zwangerschap terugdringen. Voor het door de Gezondheidsraad gesignaleerde probleem dat degenen die niet voor screening kiezen mogelijk het verwijt wacht dat zij de samenleving onnodig belasten, biedt het geen soelaas. Als het door de staatssecretaris beoogde beleid succes heeft zal die maatschappelijke druk zich immers richten op degenen die – gewild of ongewild – pas op latere leeftijd zwanger worden.

De reeds enkele keren gememoreerde raadselachtige discrepantie tussen de door het kabinet-Balkenende geëtalende beleidsoverwegingen en de feitelijke uitwerking van het beleid vindt hier zijn oorsprong. Voor vrijwel alle elementen van het kabinetsbeleid is in uitvoerige discussies in met name de Gezondheidsraad duidelijk geworden welke middelen moeten worden ingezet voor een verantwoord beleid. De medicalisering van de zwangerschap, die door de Gezondheidsraad aanvankelijk wel als probleem is gesignaleerd, heeft echter in zijn beraadslagingen geen nadere uitwerking gekregen. Het kabinet moet hier zelf de koers uitzetten. Noch de staatssecretaris, noch de critici die over het kabinetsstandpunt

dat zij verwoordt vallen, lijken zich voldoende bewust te zijn geweest van het feit dat het kabinet over een andere zaak besliste dan in de eerdere discussies centraal heeft gestaan. Van een subtiele uitwerking van de problematiek is in de brief van de staatssecretaris dan ook geen sprake. Zij blijft steken in de geciteerde formulering waarin de vraag wordt gesteld of ‘alles wat kan wel mag en moet’. Een nadere analyse van dat probleem blijft achterwege en een discussie over dit thema wordt niet geëntameerd. Het door het kabinet-Balkenende II uitgesproken voornemen om ook over immateriële, met name medisch-ethische, onderwerpen een daadkrachtig beleid te voeren blijkt in deze zaak op beperkingen te stuiten. Medicalisering is een complex maatschappelijk verschijnsel dat zich niet met simpele ingrepen en zonder uitvoerige discussie met de medische wereld laat inperken.

Want welke middelen heeft een kabinet om medicalisering van de zwangerschap tegen te gaan? Tussen droom en daad staan in de politiek bestuurlijke technieken. Terwijl zulke technieken wat de technische kant van de prenatale screening en de uitvoeringspraktijk betreft ruim voorhanden waren en na uitvoerige discussies in de Gezondheidsraad tot resultaten hebben geleid die redelijk geacht worden en door de wetgever uiteindelijk algemeen bindend verklaard kunnen worden, staat de staatssecretaris als het om de medicalisering van de zwangerschap gaat met lege handen. Wetgeving is een krachtig, maar in een bepaald opzicht ook ruw middel. De wet vraagt ja/nee-beslissingen en leidt – zoals Schuyt (1983) schrijft – tot ‘digitale’ maatregelen in een ‘analoge’ wereld. Budgettoewijzing is een instrument dat een grotere schakering toelaat. Niet elke verscheidenheid van meningen kan echter langs deze weg worden gearticuleerd en tot een aanvaardbaar compromis worden gebracht. Aan het spectrum van antwoorden op de vraag ‘of alles wat kan ook mag en moet’ laat zich moeilijk een tariefstelsel koppelen.

De manoeuvreerruimte voor het kabinet is gering. Voor een algeheel verbod op het prenataal screenen van zwangeren onder de 36 ontbreekt het draagvlak, zowel in het parlement als in de medische wereld. De staatssecretaris kan via wet- en regelgeving de voorlichting over prenatale screening stroomlijnen en door budgettoewijzing een onderscheid introduceren tussen vrouwen boven de 36 jaar en zwangeren onder die leeftijd, die naar haar oordeel met betrekking tot prenatale screening terughoudender zouden dienen te zijn. Zij kan middelen vrijmaken om beter inzicht te krijgen in de factoren die vrouwen ertoe brengt op latere leeftijd zwanger te worden. Zij kan voorlichting stimuleren waarin op de extra risico’s gewezen wordt die zwangerschappen op latere leeftijd met zich meebrengen. *Alle* genoemde middelen reduceren de medicaliseringsproblematiek echter tot een individueel keuzeprobleem. Zij hebben het gevolg dat wat het kabinet een publieke zaak acht, de vraag ‘of alles wat kan ook mag en moet’, uiteindelijk beslist wordt in de beslotenheid van de sprekkamer en de privésfeer. Omdat geprobeerd wordt het keuzegedrag via een aanhangend prijskaartje nog enigszins te sturen, bevordert het beleid bovendien medisch consumentisme. Door de medicaliseringsproblematiek als een beperkt keuzeprobleem te formuleren, lijkt de staatssecretaris het paard achter de wagen te hebben gespannen. Aan daadkracht ontbreekt het haar niet. Zij heeft, zoals Groenewoud constateert, een

eigen stempel gezet, maar dat gedaan onder een besluit dat onvoldoende is uitgewerkt om een redelijke oplossing te kunnen geven voor het probleem.

In de brief waarin staatssecretaris Ross-van Dorp het standpunt van het kabinet inzake kansbepalende prenatale screening meedeelt, situeert zij dit besluit expliciet in de context van de problemen die zich in toenemende mate zullen aandienen rond genetische screening. Ook op dat ruimere terrein dienen zich, zoals de Gezondheidsraad (1989 en 1994) al in een vroeg stadium constateerde, in een bijzondere vorm medicaliseringsvraagstukken aan. Wie de beperkte technieken beziet waarover kabinetten beschikken om op deze problematiek te reageren, zal een zekere somberheid niet kunnen vermijden. Voor een serieuze behandeling van dit soort complexe maatschappelijke vraagstukken is een beroep op 'het primaat van de politiek' onvoldoende. Omgang met complexe maatschappelijke problemen zoals medicalisering van het dagelijks leven en van de zwangerschap vereist besef van de complexe verhouding van samenleving en politiek. Wanneer niet met behulp van uitvoerige discussies en onderzoek zowel binnen als buiten het parlement het repertoire aan bestuurlijke technieken wordt uitgebreid, valt de uitkomst van de discussies over de medicalisering die genetica met zich mee zal brengen te voorspellen: ook in dit geval zal onvermogen van de politiek om de *publieke* kwestie die in het geding is ertoe leiden dat de problemen als individuele keuzeproblemen zullen worden afgedaan (vgl. De Vries en Horstman 2004; De Vries 2003 en Guttmacher 2003).

NOTEN

- 1 TK 29 323, nr. 1 brief Staatssecretaris VWS 21 nov. 2003.
- 2 TK 29 323, nr. 15, brief Staatssecretaris VWS 15 sept. 2005.
- 3 In het nieuwe zorgstelsel maakt het aanbod aan vrouwen van 36 jaar en ouder deel uit van het basispakket.
- 4 In antwoord op Kamervragen meldde staatssecretaris Ross-van Dorp op 16 juni 2005 dat nog geen tarief voor prenatale screening was vastgesteld en dat het aan veldpartijen zelf was om voorstellen voor tarieven of DBC's (Diagnose-Behandeling Combinaties) in te dienen bij het College Tarieven Gezondheidszorg/Zorgautoriteit in oprichting respectievelijk het DBC onderhoudsorgaan (Brief 16 juni 2005, DBO-K-U-2593012). Op 15 sept. 2005 meldde de staatssecretaris dat zij "van de beroepsgroepen heeft begrepen dat dit traject rond ontwikkeling van tarieven en DBC's in gang is gezet" (TK 29 323, nr. 15, p. 5). Zij noemde geen concrete bedragen. Het bij de uitvoering van het kabinetsbesluit betrokken VSOP-Erfocentrum meldde najaar 2005 op zijn website dat de kosten ca. € 100 zullen zijn.
- 5 Een hulpverlener die gewetensbezwaren heeft (omdat de uitkomst van de test kan leiden tot het besluit de zwangerschap af te breken) wordt geacht dit kenbaar te maken aan de zwangere en moet als de vrouw dit wenst doorverwijzen naar een collega, zo heeft staatssecretaris Ross-van Dorp laten weten. (TK 29 323, nr. 1, p. 6).
- 6 Brief voorzitter Zorgverzekeraars Nederland aan staatssecretaris Ross-van Dorp, 25 augustus 2005, kenmerk ZVB 2005 0206 jsch1 B.
- 7 Na kennisname van een Gezondheidsraad-advies uit 2004 waarin expliciet voor het aanbieden van prenatale screening aan alle zwangeren werd gepleit, heeft de staatssecretaris op 7 juni 2004 het kabinetsstandpunt nogmaals uiteengezet. Cf. Gezondheidsraad (2004), *Prenatale screening* (2), Den Haag. Publicatienummer 2004/06 en TK 29 323, nr.3. Minister Hoogervorst heeft in lijn met het kabinetsstandpunt in het najaar van 2005 besloten om alleen aanbod aan vrouwen ouder dan 35 jaar in het basispakket zorgverzekering op te nemen.
- 8 TK 29 323, nr.1, p. 8.
- 9 TK 29 323, nr.1, p. 7.
- 10 De VVD heeft in Tweede Kameroverleg in juni 2004 haar oorspronkelijke standpunt laten vallen en voor de lijn gekozen die door de staatssecretaris wordt verdedigd. D66 heeft zich steeds voor aanbod aan alle vrouwen uitgesproken, maar heeft in het kabinet geen gewicht in de schaal gelegd. Cf. Groenewoud, op. cit., pp. 45-49.
- 11 Voor een gedetailleerd overzicht van de geschiedenis van kansbepalende prenatale screening in Nederland tot en met 2001, zie het door V. Toom en D. van Berkel geschreven deelrapport over maternale serumscreening in: M. Kirejczyk et al. (2003) *Ruimte voor rechtvaardigheid*, Enschede: Universiteit Twente. Voor de periode na 2001 zie Groenewoud, op. cit.
- 12 TK 21 353, nr. 1
- 13 TK 21 353, nr. 3
- 14 TK 24 624, nr. 1, pp. 6-7.
- 15 TK 29 323, nr. 15, p. 4.

- 16 Brief Voorzitter Zorgverzekeraars Nederland aan staatssecretaris Ross-van Dorp, 25 augustus 2005, kenmerk ZVB 2005 0206, jsch1 B.
- 17 *De Volkskrant* meldt dat gynaecologen in Rotterdam, Eindhoven en Amsterdam alle vrouwen een test aanbieden. Prenataal testen groeit explosief, *de Volkskrant*, 2 november 2005.
- 18 Brief 16 juni 2005 DBO-K-U-2593012, Antwoord op vragen van het Kamerlid Arib over de mogelijke chaos in de prenatale diagnostiek in Nederland.
- 19 Deze notie van politiek gaat terug op onder meer Aristoteles en de zogeheten republikeinse traditie. Zie voor – uiteenlopende – hedendaagse varianten WRR (2006), op. cit., Crick, B. (1964) *In Defence of Politics*, Harmondsworth: Penguin Books; Arendt, H. (1993) *Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlaß*, München: Piper; Foucault, M. (1991) 'Governmentality', in: G. Burchell, C. Gordon en P. Miller (eds.) *The Foucault Effect*, Chicago: The University of Chicago Press: 87-104; en Latour, B. en P. Weibel (eds.) (2005) *Making Things Public - Atmospheres of Democracy*, Cambridge (Mass.): MIT Press en G. de Vries, 'What is Political in Sub-politics? – How Aristotle Might Help STS', *Social Studies of Science*, te verschijnen.
- 20 Op de klassieke markt bestaat *exit*, geen *voice*. Cf. Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty - Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- 21 Gezondheidsraad (2001), p. 129. Verwijzingen naar literatuur waarnaar in deze passage verwezen wordt zijn verwijderd.
- 22 TK 29323, nr.1, p. 7.

LITERATUUR

- Arendt, H. (1993) *Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlaß*, München: Piper.
- Beck, U. (1993) *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Berkel, D. van, en I. van Wingeren (1993) 'Taalkundige uitweg uit ethisch dilemma', *Medisch Contact* (48): 1095-6.
- Bovens, M., W. Derksen, W.J. Witteveen, F. Bechre en P. Kalma. (1995) *De verplaatsing van de politiek*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.
- Crick, B. (1964) *In Defence of Politics*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Foucault, M. (1991) 'Governmentality', in: G. Burchell, C. Gordon en P. Miller (eds.) *The Foucault Effect*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Geelen, E. et al. (2004a) *Opgelucht, maar ook aangedaan – ervaringen van vrouwen met risicoschattende testen in de zwangerschap*, Maastricht.
- Geelen, E. et al. (2004b) "Onnodig ongerust", *Medisch Contact* 59, nr. 45, 5 nov. 2004: 1770-1773.
- Groenewoud, T. (2005) *Invloedsanalyse van politieke besluitvorming prenatale screening op Downsyndroom en neuralebuisdefecten*, Doctoraalscriptie Vrije Universiteit, afd. Politicologie en Bestuurskunde.
- Gezondheidsraad (2004) *Prenatale screening*, publicatienummer 2004/06, Den Haag.
- Gezondheidsraad (2001) *Prenatale screening*, publicatienummer 2001/11, Den Haag.
- Gezondheidsraad (1994), *Genetische screening*, publicatie 1994/22, Den Haag.
- Gezondheidsraad (1989), *Erfelijkheid, wetenschap en samenleving*, publicatienummer 1989/30, Den Haag.
- Gezondheidsraad (1988) *Neuralebuisdefecten*, publicatie 1988/15, Den Haag.
- Guttmacher, A.E. et al. (2003) 'Population Screening in the Age of Genomic Medicine', *New England Journal of Medicine*, 348.1: 50-58.
- Hemerijck, A. (2003) 'Vier kernvragen van beleid', *Beleid en Maatschappij* 30(1): 3-19.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty - Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Kerncommissie Ethiek Medisch Onderzoek (1992) *Advies over een onderzoeksvoorstel inzake serumscreening op verhoogd risico voor het syndroom van Down en neuralebuisdefecten*, nummer A92/05, Den Haag: KEMO.
- Latour, B. en P. Weibel (eds.) (2005) *Making Things Public – Atmospheres of Democracy*, Cambridge (Mass.): MIT Press
- Schuyt, C. (1983) *Tussen recht en moraal - Over de plaats van het recht in verzorgingsstaat en democratie*, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom Uitgeverij.
- Toom, V. en D. van Berkel (2003) 'deelrapport over maternale serumscreening', in: M. Kijreyczyk et al. (2003) *Ruimte voor rechtvaardigheid*, Enschede: Universiteit Twente.
- Vries, G. de (te verschijnen) 'What is Political in Sub-politics? – How Aristotle Might Help STS', *Social Studies of Science*.
- Vries, G. de, en Horstman (red.) (2004) *Genetica van laboratorium naar samenleving*, Amsterdam: Aksant.
- Vries, G. de (2003) 'Wat te doen met risico's?', blz 32-49 in: F.J.H. Mertens, R. Pieterman, C.J.M. Schuyt en G. de Vries, *Pech moet weg*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

5 PROBLEEMGERICHT WERKEN IN LOKALE VEILIGHEIDSNETWERKEN

Bas van Stokkom en Jan Terpstra

5.1 INLEIDING

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) tracht in zijn studie *Bewijzen van goede dienstverlening* (2004) een nieuwe richting te formuleren voor de sector van de dienstverlening. Daarbij probeert de raad afstand te nemen van het bestuurlijke model van wat hij de ‘boedelscheiding’ noemt, een model waarin beleid en uitvoering onvoldoende op elkaar betrokken zijn. De WRR bekritiseert een toezicht dat tot verregaande bureaucratie en regeldwang zou leiden. Dienstverlenende instanties hebben steeds meer te maken gekregen met nieuwe vormen van schaalvergroting en budgettering. Volgens de WRR is de overheid sterk afhankelijk geworden van andere partijen bij de uitvoering van beleid. De overheid zou daarbij volgens de raad bovendien aangewezen zijn op samenwerking en contextgebonden oplossingen. Vooral sectoroverstijgende problemen zouden om maatwerk en inschakeling van partners vragen. Bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken wordt deling van verantwoordelijkheden over meerdere partijen vaak als nodig gezien. Tegelijk zou de overheid haar leervermogen verder moeten ontwikkelen, waarbij vooral samenwerking met andere partijen tot meer en betere kennis zou moeten leiden.

Soortgelijke gedachten en oplossingsrichtingen sluiten aan bij al langer bestaande opvattingen binnen de politie, met name het concept van *problem-oriented policing* (ook wel POP genoemd) of probleemgericht politie(werk) dat in de Verenigde Staten is ontwikkeld. Binnen dit concept wordt veel nadruk gelegd op maatwerk, inschakelen van partners, leren en effectiviteit. Met deze proactieve werkwijze beoogt POP een ‘revolutie’ binnen politieorganisaties te bewerkstelligen. De politie fungeert daarbij in eerste instantie niet als ‘crime fighter’ (of als ‘frontline’ van het strafrechtelijke systeem) die in actie komt wanneer misdrijven zijn gepleegd, maar als publieke instantie die samen met andere maatschappelijke organisaties en burgers aanhoudende problemen aanpakt die de lokale veiligheid bedreigen.

In Nederland is vooral binnen de gebiedsgebonden politiezorg de laatste vijftien jaar vormgegeven aan deze proactieve werkwijze, onder andere in projecten van buurtpreventie (Toenders et al. 2002), bemiddeling (Van Stokkom et al. 2003), in het kader van Justitie in de buurt (Terpstra en Bakker 2002) en vooral in lokale veiligheidsnetwerken en samenwerkingsverbanden (Terpstra en Kouwenhoven 2004), overigens vaak zonder dat er expliciet naar het concept probleemgericht politiewerk wordt verwezen. Van de politie wordt verwacht dat ze actief deelneemt aan uiteenlopende samenwerkingsverbanden, onder andere in woonwijken, op scholen en in uitgaansgebieden. Burgers, ondernemers, scholen en

andere maatschappelijke instanties worden uitgenodigd te participeren en hun verantwoordelijkheid te nemen en een aandeel te leveren. Bij deze ontwikkeling geldt als uitgangspunt dat politie en justitie niet als enige verantwoordelijk worden gezien voor de zorg voor veiligheid. Daarvoor is de vraag naar veiligheidszorg te groot geworden.

Veel van de aanbevelingen die de WRR in *Bewijzen van goede dienstverlening* heeft verwoord, worden in lokale veiligheidsnetwerken reeds geïmplementeerd: organiseren van kennisallianties, investeren in variëteit en innovatieve praktijken, samenwerking tussen actieve en betrokken partijen, gerichte maatschappelijke verantwoording. In hoeverre stuiten deze nieuwe oplossingsrichtingen nu in de weerbarstige veiligheidspraktijken op nieuwe moeilijkheden en grenzen? Zijn deze benaderingen wel zo gemakkelijk te hanteren als gesuggereerd wordt en in welke opzichten brengen ze contraproductieve effecten teweeg? Deze brede vragen verdienen een nadere afbakening. We zullen daarom aan de hand van enkele criteria die binnen het probleemgerichte politiewerk zijn ontwikkeld, nagaan in hoeverre de samenwerking tussen de politie en haar partners in de aanpak van lokale veiligheidsproblemen al dan niet beantwoordt aan de gestelde doeleinden.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 wordt uiteengezet wat de doeleinden en kenmerken zijn van een probleemgeoriënteerde politie. Aan het slot van die paragraaf worden vier criteria geëxpliciteerd waaraan het maatwerk in lokale samenwerkingsverbanden zou moeten voldoen. In de lange paragraaf 5.3 wordt eerst kort ingegaan op de achtergronden van de opkomst van lokale veiligheidsnetwerken. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre deze lokale netwerken voldoen aan de vier ontwikkelde criteria. Wat zijn de mogelijkheden en belemmeringen? Aan de hand van enkele voorbeelden wordt geïllustreerd met welke praktische moeilijkheden de netwerken te kampen hebben. Sommige samenwerkingsverbanden blijken in het geheel niet te voldoen aan de gestelde maatstaven, andere slagen er veel beter in. In paragraaf 5.4 wordt de balans opgemaakt en wordt betoogd dat de instrumentele aanpak van een probleemgerichte politie op grenzen stuit. Ze schiet met name tekort wanneer het samenwerken voor de partners een intrinsieke betekenis heeft en als een doel in zichzelf wordt beleefd. De vraag is dan ook of de probleemgerichte benadering wel altijd de aangewezen manier van werken is, met name wanneer vertrouwen onder de bewoners moet worden opgebouwd. Paragraaf 5.5 sluit af met de eisen die een gebiedsgebonden en probleemgerichte benadering stelt aan politie en politieorganisatie.

5.2 PROBLEEMGERICHTE POLITIE

Het al langer bestaande concept ‘probleemgerichte politie’ is ingegeven door motieven en overwegingen die we ook in *Bewijzen van goede dienstverlening* aantreffen: een streven naar een meer op maatschappelijke problemen gerichte, effectievere organisatie die oog en oor heeft voor wensen uit de omgeving, gebruik maakt van kennis, informatie en middelen van andere partijen en daarmee samenwerkt om zo te komen tot vernieuwende, op specifieke problemen

en situaties afgestemde werkwijzen waarbij de nadelen van traditioneel politie-optreden zoveel mogelijk worden vermeden. Hoewel het concept ‘probleemgerichte politie’ meer dan 25 jaar oud is – en internationaal gezien wordt als één van de grote vernieuwingen binnen het politiewerk van de afgelopen decennia (vgl. Tilley 2003; Skogan en Frydl 2004: 82-93) – en ook het Nederlands politiewerk erdoor beïnvloed is, bestaat er in ons land nauwelijks literatuur waarin expliciet op dit concept wordt ingegaan. Tekenend is dat het concept in de index van het zogenaamde ‘Blauwe Monster’, een omvangrijk en in vele opleidingen gehanteerd Nederlandstalig handboek over de politie (Fijnaut et al. 1999) zelfs helemaal niet is te vinden.

5.2.1 ACHTERGRONDEN

Het begrip probleemgerichte politie kwam oorspronkelijk op in de tweede helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw. In die periode werd vooral in de Verenigde Staten een aantal onderzoeken verricht waarmee vraagtekens werden geplaatst bij het nut en de betekenis van uiteenlopende activiteiten en werkmethoden die bij de politie al jaren een vanzelfsprekend gemeengoed waren, zoals de preventieve surveillance (Kelling et al. 1974), het bekorten van de reactietijden en aanrijtijden (Skogan en Frydl 2004: 226-227) of het verrichten van rechercheonderzoek na aangifte van criminaliteit door burgers (Greenwood en Petersilia 1975). Het model van de ‘moderne politie’ kwam daarmee onder druk te staan. De gedachte van ‘*nothing works*’ kreeg zo in die jaren ook ten aanzien van de politie steeds meer steun.

In deze context introduceerde Herman Goldstein in 1979 in een artikel in *Crime & Delinquency* het concept van wat hij noemde ‘a problem-oriented approach’. Ruim tien jaar later werkte hij deze benadering verder uit (Goldstein 1990). Uitgangspunt hierbij was de constatering dat de politie vaak vooral gefixeerd is op organisatorische en procedurele aangelegenheden. De politie lijdt aan wat Goldstein noemt een *means-over-ends syndrome*. De aandacht zou binnen de politie vaak vooral uitgaan naar stroomlijning van de organisatie, modernisering van de uitrusting en van technische middelen en naar het vastleggen van bij voorkeur ‘businesslike’ werkprocedures. Hij pleitte daarom voor een meer inhoudelijke, probleemgerichte oriëntatie binnen de politie. De politie zou niet moeten worden geregeerd door de waan van de dag en door ‘incidentalisme’. In veel gevallen zou politiewerk niet meer zijn dan ‘dweilen met de kraan open’. Aan de achterliggende oorzaken van telkens terugkerende meldingen en incidenten komt de politie volgens Goldstein vaak niet toe. De politie is daardoor de gevangene geworden van een volumineus en ineffectief meldingssysteem. In plaats van meldingen van burgers één voor één en los van elkaar af te handelen, zouden maatwerkoplossingen kunnen worden gegenereerd die herhaling voorkomen. Van belang is incidenten te disaggregeren, ze als problemen te groeperen en de veelvoudige belangen in het probleem nauwgezet te analyseren. Dit vereist betere informatie over deze problemen en gerichte analyses.

Goldsteins benadering kent drie uitgangspunten. Ten eerste vereist deze benadering een scherpe formulering van de doelen waarop de politie zich richt. Ten tweede moet de politie zich niet primair richten op wetshandhaving (zoals velen menen), maar op het oplossen van problemen. Ten derde moet de politie haar aandacht niet beperken tot alleen criminaliteit. De ‘essentie’ van politiewerk, zo meent Goldstein, bestaat uit het vinden van oplossingen voor een bont geheel van sociale en gedragsproblemen die zich in de gemeenschap voordoen, eigenlijk alle “(...) troublesome situations that prompt citizens to turn to the police (...)” (1979: 242). Daarbij wordt een brede opvatting over relevante problemen gehanteerd: “a problem is something that concerns or causes harm to citizens, not just the police” (Scott en Goldstein 1988).

5.2.2 RELATIE MET GEBIEDSGEBONDEN POLITIEWERK

Aan het begrip probleemgericht politiewerk worden uiteenlopende invullingen gegeven. Om die reden is de verhouding met het gebiedsgebonden politiewerk (‘community policing’), eveneens een belangrijke vernieuwing in het politiewerk van de afgelopen decennia, niet altijd duidelijk. Sommige auteurs beschouwen het probleemgericht politiewerk eenvoudigweg als onderdeel of kenmerk van het gebiedsgebonden politiewerk (bijvoorbeeld Skogan en Hartnett 1998: 5-12). Inderdaad zijn er belangrijke overeenkomsten tussen beide concepten. In beide gevallen wordt veel nadruk gelegd op preventief en proactief optreden, op maatwerk, op een inzet van een breed scala van methoden en middelen en op samenwerking met andere partijen (Brodeur 1998; Skogan en Frydl 2004: 90-91).

Toch zijn er ook belangrijke verschillen. Ten eerste is de probleemgerichte werkwijze ook toe te passen op niet-buurtgebonden problemen (Eck en Spelman 1988) zoals internetfraude. Bovendien, ook al wordt in een probleemgerichte werkwijze de buurt ingeschakeld, het perspectief van de politie en de daaraan ontleende professionele overwegingen blijven centraal staan. Vanuit het perspectief van het probleemgerichte werken is samenwerken met de buurt niet meer dan een middel. De politie hoort dan ook een dominantere rol te spelen bij de aanpak van problemen dan de lokale gemeenschap. In het aan Goldstein verwante werk van Sparrow (2000: 103-108) over handhavende en toezichhoudende instanties (waaronder de politie) klinkt een sterke instrumentele opvatting over relaties met partners door. Sparrow stelt zich de vraag “hoeveel partnerschap is genoeg?” Overleg dat alleen het engagement van burgers of buurtbewoners dient, acht hij weinig relevant. Lonender is het zich te richten op een specifiek probleem, en alleen samen te werken met degenen die een duidelijk belang hebben bij de oplossing van het probleem in kwestie en daaraan een serieuze bijdrage kunnen geven; bovendien moet de aanpak voor alle partners als urgent worden ervaren. Volgens Goldstein daarentegen moet een probleemgerichte politie die problemen als startpunt nemen die door burgers aan de politie worden voorgelegd, en moet de politie – als dat op grond van de probleemanalyse wenselijk blijkt – bij de aanpak samenwerken met burgers. Maar ook bij hem lijkt de relatie tussen politie en burgers toch primair bepaald door het perspectief van de

politie. In het gebiedsgebonden politiewerk daarentegen is samenwerking veel meer een doel op zich (Skogan en Frydl 2004: 90-93). Samenwerking staat daar onder meer in het teken van het vergroten van wederzijdse betrokkenheid en vertrouwen tussen politie en burgers.

Vanuit de opvatting van probleemgerichte politie is de relatie tussen politie en burgers tijdelijk en probleemspecifiek. Zou men burgers willen betrekken bij de aanpak van problemen om aldus hun houding ten opzichte van de politie te verbeteren (het scheppen van een positief imago), dan zou men weer vervallen in het *means-over-ends syndrome* (Brodeur 1998). Het is de vraag hoe dit is te rijmen met de noodzaak voor de politie min of meer bestendige relaties met burgers aan te gaan, hun vertrouwen te winnen en met de onderzoeksbevinding (Gunther Moor en Peeters 1996; Terpstra en Kouwenhoven 2004) dat sociale zelfredzaamheid van burgers vaak pas van de grond komt als zij weten dat de politie hen op de achtergrond daarbij steunt.

Ondanks deze kanttekeningen moet de gedachte van een probleemgerichte politie worden beschouwd als één van de grote vernieuwingen in het politiewerk van de afgelopen decennia. Vooral uit Amerikaanse overzichten van onderzoek naar de effectiviteit van politieoptreden kan worden opgemaakt dat de probleemgerichte benadering als veelbelovend moet worden beschouwd (Sherman et al. 1997; Skogan en Frydl 2004).

5.2.3 RELEVANTE DIMENSIES

Om meerdere redenen is het niet zo eenvoudig het probleemgerichte politiewerk nauwkeurig te omschrijven. Eén van de redenen is dat een probleemgerichte politie soms niet zozeer als een duidelijk af te bakenen programma of techniek wordt gezien, maar eerder als een ‘mentaliteit’ (Eck en Spelman 1988). Toch zijn er wel elementen aan te geven die in de literatuur telkens terugkomen, en die als kenmerkend kunnen worden beschouwd voor een probleemgerichte politie (Goldstein 1979; Brodeur 1998; Scott en Goldstein 1988; Eck en Spelman 1988; Skogan en Frydl 2004: 90-93 en 243-246; Tilley 2003). Wij noemen ze hier puntsgewijs:

- 1 De probleemgerichte politie richt zich op een *breed scala van problemen*, niet alleen op criminaliteit. Dat wil overigens niet zeggen dat de politie daarmee ook ‘eigenaar’ van het probleem is of dat zij ook de over de meest adequate middelen zou beschikken om die problemen aan te pakken.
- 2 In probleemgericht politiewerk moet het probleem *zo specifiek mogelijk* worden geformuleerd.
- 3 De *analyse* van het probleem moet aangrijpingspunten bieden om de achtergronden van het probleem aan te pakken. Daarbij moet gebruik worden gemaakt van *informatie uit verschillende bronnen*, ook van buiten de politieorganisatie. Het gaat hierbij om meer dan incidenten, meldingen of “(...) quick fixes: it means dealing with conditions that create problems” (Scott en Goldstein 1988).

- 4 De keuze van methoden en middelen om het probleem aan te pakken, moet zich niet beperken tot de politie. Het gaat om *de inzet van uiteenlopende middelen*, al naar gelang de aard van het probleem, afkomstig van diverse partijen. Op deze wijze wordt ook gezocht naar alternatieven voor de traditionele werkwijzen van de politie. Nadelige bijeffecten van politieoptreden kunnen zo mogelijk worden vermeden. De nadruk ligt op het zoeken naar *preventieve en proactieve werkwijzen*. Die werkwijzen genieten de voorkeur boven een afwachterende of een reactieve benadering (Bayley 1994: 114-115).
- 5 De gehanteerde werkwijze moet zijn *afgestemd* op specifieke problemen en context (Brodeur 1998).
- 6 Om andere middelen en werkwijzen in te kunnen zetten dan de gebruikelijke politiemethoden moet de politie *samenwerken* met andere partijen.
- 7 De effectiviteit van de ontwikkelde werkwijzen moet voortdurend worden geëvalueerd. Op deze wijze zou een geheel ontstaan van 'best practices', kan de organisatie *leren* en kunnen de ervaringen en inzichten gedeeld worden met anderen.

Aan deze kenmerken kunnen we nog de voorwaarde toevoegen die door Sparrow is geformuleerd: er zou alleen moeten worden samengewerkt met partners die als relevant worden beschouwd, dat wil zeggen daadwerkelijk een bijdrage kunnen bieden aan de gewenste oplossingsrichting. Partners die geen belanghebbende zijn, partners met weinig (ervarings)kennis of die om uiteenlopende redenen niet-coöperatief geacht worden (onbetrouwbaar; solistisch; te radicaal; enzovoort), zouden niet bij een samenwerkingsverband betrokken moeten worden.

Op basis van deze kenmerken kunnen nu vier dimensies worden onderscheiden die de kern lijken te vormen van de probleemgerichte benadering van politiewerk:

- a een gerichtheid op een *specifieke problematiek*, die helder is omschreven, duidelijk geanalyseerd, ook naar achterliggende oorzaken en patronen;
- b van belang is dat de specifieke problematiek *consistent en samenhangend* wordt aangepakt;
- c die aanpak dient vooral *preventief en proactief* georiënteerd te zijn;
- d samenwerking tussen *relevante partners* die *functioneel* is voor de gekozen aanpak; het samenwerkingsverband dient adequaat te zijn samengesteld.

Deze elementen zijn op te vatten als criteria waaraan de aanpak van veiligheidsproblemen volgens de gedachte van probleemgericht politiewerk zou moeten voldoen. In de volgende paragraaf wordt nagegaan in hoeverre lokale veiligheidsnetwerken, waarin de politie een belangrijke partner is, aan deze criteria van een probleemgerichte aanpak voldoen.

5.3 NETWERKEN IN DE LOKALE VEILIGHEIDSZORG

5.3.1 ACHTERGRONDEN OPKOMST NETWERKEN

De opkomst van allerlei vormen van samenwerking tussen uiteenlopende partijen in de aanpak van veiligheidsproblemen past in een veel bredere tendens die zich de afgelopen twee decennia op vele beleidsterreinen heeft voorgedaan. Taken die voorheen geheel of overwegend publiek van karakter waren, zijn nu verspreid over een veel breder geheel van zowel publieke als private partijen. Ook burgers en ondernemers worden daarbij vaak ingeschakeld. Zo is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling ontstaan, met vaak ook een wat andere rol voor de overheid.

De netwerkvorming in de veiligheidszorg is deels door deze meer algemene ontwikkeling geïnspireerd. Daarnaast hebben meer specifieke factoren en omstandigheden rond veiligheid en veiligheidszorg een belangrijke rol gespeeld (zie uitgebreider Terpstra en Kouwenhoven 2004: 28-43). Alhoewel het niveau van de criminaliteit in Nederland zich sinds het begin van de jaren negentig heeft gestabiliseerd (met uitzondering van de geweldscriminaliteit), kent Nederland, net als de meeste andere westerse landen, een hoog niveau van criminaliteit. Deze is bovendien complexer geworden, deels minder lokaal gebonden en steunend op nieuwe communicatie- en organisatievormen. Tegelijk is veiligheid voor veel burgers, vooral in algemene zin, steeds meer een thema waar men zich zorgen over maakt. Burgers verwachten daarbij dat de overheid, en vooral de politie, een oplossing biedt voor deze problemen. Mede vanwege de hoge prioriteit die burgers hieraan toekennen, is het veiligheidsvraagstuk de afgelopen tien jaar hoog gestegen op de politieke agenda.

Daarmee zijn politie en justitie onder steeds grotere druk komen te staan. De verwachtingen zijn toegenomen en hun werkaanbod is gestegen. Tegelijk hebben de mogelijkheden om aan deze verwachtingen tegemoet te komen daarmee geen gelijke tred gehouden. Eén van de antwoorden die zijn ontstaan op de combinatie van stijgende vragen en verwachtingen bij beperkte mogelijkheden en middelen bestaat uit wat Garland (1996) noemt een 'strategie tot responsabilisering'. Daarbij tracht de overheid andere partijen dan politie en justitie medeverantwoordelijk te maken voor de aanpak van onveiligheid. Zowel morele als financiële argumenten spelen daarbij een rol. Het delen van verantwoordelijkheid zou niet alleen goedkoper zijn, maar ook tot een effectievere aanpak leiden.

Tegelijk nemen burgers, ondernemers en andere particuliere instanties zelf ook steeds meer het initiatief om antwoorden te vinden op problemen van leefbaarheid en veiligheid. Buurtbewoners besluiten zelf toezicht te gaan houden, ondernemers huren een particulier beveiligingsbedrijf in. Deels is dit ingegeven door de onvrede over het optreden (of nalaten daarvan) van politie en justitie. Ook de groeiende mondigheid en groeiende sociale reflexiviteit van burgers lijken hierbij een belangrijke rol te spelen. Burgers, ondernemers en andere private partijen

kunnen het daarbij vaak niet alleen af, maar hebben toch de steun van politie, justitie of overheid nodig.

Deze complexe ontwikkeling heeft de afgelopen tien tot vijftien jaar geleid tot een groeiend aantal lokale samenwerkingsverbanden en netwerken, vooral op lokaal niveau. Vaak vormen deze onderdeel van de gebiedsgebonden aanpak vanuit de politie en/of hebben een plaats gekregen in het lokaal integraal veiligheidsbeleid, waarbij de gemeente formeel een regietaak heeft. Soms wordt die regietaak uitbesteed aan een onpartijdige derde, zoals adviesbureau Polyground waaraan hieronder aandacht zal worden gegeven. Een dergelijk bureau fungeert als brug tussen bijvoorbeeld ondernemers, politie en ambtelijke diensten.

5.3.2 VARIATIES BINNEN DE PROBLEEMGERICHTE AANPAK IN NETWERKEN

De netwerken in de lokale veiligheidszorg vertonen veel variatie. Uiteenlopende problemen worden aangepakt (onder andere drugsbestrijding, uitgaansgeweld, overlast in de buurt). Ook de invulling van taken, rollen en coördinatie loopt sterk uiteen. Dat alles is niet verwonderlijk: het initiatief tot de netwerken is vaak ingegeven door pragmatische overwegingen en ligt vooral bij de direct betrokken partijen en uitvoerders. In welke opzichten voldoen de netwerken en partnerschappen nu aan de uitgangspunten van probleemgericht werken? Deze vraag wordt beantwoord door de vier onderscheiden criteria van POP nader te bekijken:

- a een duidelijk omschreven en specifieke problematiek;
- b een consistente, samenhangende aanpak;
- c een aanpak die voornamelijk preventief/proactief van aard is;
- d samenwerking met relevante partners die functioneel is voor de oplossing van het probleem.

Hieronder wordt aan de hand van diverse lokale veiligheidsnetwerken – uitgebreider beschreven in *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg* (Terpstra en Kouwenhoven 2004) en (in bescheiden mate) in *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur* (Van Stokkom 2006) – geïllustreerd welke mogelijkheden en belemmeringen zich kunnen voordoen om de beginselen van een probleemgeoriënteerde politie in de praktijk tot uitvoering te brengen. We geven daarbij meer aandacht aan belemmerende factoren omdat die scherper duidelijk maken op welke moeilijkheden samenwerkingsverbanden stuiten en hoe die moeilijkheden eventueel voorkomen kunnen worden. Eerst worden twee casussen besproken die in veel opzichten als succesvol kunnen worden beschouwd. Niettemin, geen van de casussen die hieronder worden besproken kan eenduidig als ‘geslaagd’ of ‘mislukt’ worden beschouwd. Gezien het complexe karakter van veel van deze netwerken, kennen de meeste zowel positief als negatief te waarderen aspecten.

5.3.3 MOGELIJKHEDEN

In sommige netwerken worden concrete problemen door middel van gezamenlijke interventies succesvol aangepakt. Het probleem is overzichtelijk en de lijnen zijn kort. De reeks van incidenten en de klachten van omwonenden worden relatief snel teruggebracht. Een voorbeeld daarvan is samenwerking rond drie basisscholen die naast elkaar zijn gelegen in een stedelijke woonwijk, grotendeels gebouwd in de jaren tachtig van de vorige eeuw (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 92 e.v.). Door een al jaren durende overlastproblematiek, waaronder brandstichting in gymlokalen, is een groep bewoners uit de omgeving van de scholen in actie gekomen. Er is onder andere een buurtpreventiegroep in het leven geroepen die bestaat uit buurtbewoners, een schooldirecteur (ook namens de twee andere scholen), de wijkagent en een coördinator veiligheid van het gemeentelijke wijkbureau. De buurtbewoners zijn meer toezicht gaan houden, terwijl de gemeente fysieke maatregelen heeft genomen (onder andere opruimen van afval, herstel van schade na vandalisme, onderhoud van verlichting, enz.) en een verblijfsverbod op de schoolpleinen uitvaardigde. De politie was meer zichtbaar aanwezig, onder meer om toezicht te houden op naleving van het ‘pleinverbod’. Na die ingrepen hebben zich nauwelijks problemen meer voorgedaan rondom de scholen. Dit relatief overzichtelijke netwerk heeft dan ook volgens de betrokkenen bijgedragen aan een leefbaar klimaat: de onderlinge relaties tussen de scholen zijn beter geworden, de lijnen zijn korter, de partners weten elkaar te vinden wanneer dat nodig is. Tevens gaat het om een combinatie van het besef van de ernst van de problemen en de ervaren noodzaak van samenwerking, zeker toen de tweede gymzaal afbrandde (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 115).

Bij een ander voorbeeld, de samenwerking rond een uitgaansgebied, staan we wat langer stil. Deze casus die grootschaliger en complexer is en te maken heeft met een forse problematiek van onveiligheid, illustreert dat een probleemgerichte netwerkaanpak tot positieve resultaten kan leiden. Voordat deze netwerkaanpak van start ging was dit grote uitgaansgebied in een negatieve spiraal verzeild geraakt. Gevels, portieken en lokalen maakten een verloederde indruk, vechtpartijen waren schering en inslag. De politie ging solistisch te werk en werkte incident na incident af. Zij verkeerde in een weinig te benijden positie: na vechtpartijen was zij vaak de gebeten hond; haar zwakke positie werd soms gecompenseerd door met groot machtsvertoon op te treden.

“Dit horecagebied bestaat uit een straat van een paar honderd meter lengte met in totaal ruim zestig horecagelegenheden, waar een grote regionale aantrekkingskracht van uitgaat. Op vrijdag- en zaterdagavonden trekt de straat tussen de 25.000 en 40.000 bezoekers, waarvan het merendeel tamelijk jong is. De hoge concentratie van horecabedrijven, het eenzijdige aanbod daarvan en de grote aantallen bezoekers zorgen voor vele problemen met betrekking tot openbare orde en criminaliteit. Al in de jaren tachtig ontstaan deze problemen. Mede in reactie op een ‘horecastop’ die de gemeente heeft ingesteld wordt door horecaondernemers besloten een adviesbureau in de arm te nemen (bureau Polyground), om het gesprek tussen gemeente en horeca open te breken en samen-

werking op gang te brengen. Om de partijen op één lijn te krijgen en de verschillen in doelstellingen tussen hen te overbruggen, wordt de bevordering van veiligheid en leefbaarheid geplaatst tegen een overkoepelende doelstelling van bevordering van de 'kwaliteit' van het binnenstedelijk gebied. De belangrijkste deelnemers zijn de horecaondernemers, de bewoners, de gemeente en de politie. In de beginperiode heeft het nogal wat voeten in de aarde gehad om de samenwerking van de grond te krijgen. Er bestond een wederzijds wantrouwen tussen de overheidsdiensten en de horecaondernemers. De horecaondernemers zagen de publieke ruimte niet als hun verantwoordelijkheid en geloofden niet in het nut van samenwerking. Sinds 1993 bestaat een zogenaamde Kwaliteitskring. Deze richt zich op verbetering van de 'kwaliteit in de brede zin van veiligheid en leefbaarheid'. Vanuit de Kwaliteitskring worden regelmatig activiteiten of projecten geëntameerd. Alle betrokken partijen hebben er zitting in. De aanpak van de kring is sterk operationeel en praktisch gericht, waardoor min of meer principiële discussies over bijvoorbeeld vermenging van verantwoordelijkheden minder zwaar wogen (en wegen).

De partijen zijn redelijk positief over de huidige samenwerking. Deze is weinig geformaliseerd. Het informele en 'gezellige' karakter van de samenwerking is vaak doorslaggevend voor de horecaondernemers om mee te doen. De hoge organisatiegraad en betrokkenheid van de horecaondernemers wordt door andere partijen als positief ervaren. De netwerkinspecteur van de politie heeft in de ontwikkeling van de samenwerking een belangrijke rol heeft gespeeld. Sinds kort trekt de politie zich echter in belangrijke mate terug. Deze ontwikkeling wordt door andere deelnemers betreurd.

In de werkwijze zijn drie hoofdelementen te onderscheiden. De samenwerking is er vooral op gericht dat partijen elkaar informeren, er is een actieve inzet van politie tijdens uitgaansuren in het horecagebied en er worden uiteenlopende fysieke maatregelen genomen. De politie is zichtbaar aanwezig tijdens uitgaansuren. De politie stelt zich daarbij aanspreekbaar op. Tijdens het zogenaamde 'portiersoverleg' worden praktische afspraken gemaakt over het opleggen van lokaalverboden, de aanpak van incidenten, het gebruik van geweld, het in beslag nemen van drugs en het overdragen van daders. Daarnaast worden allerlei maatregelen en activiteiten uitgevoerd, gericht op verbetering van de veiligheid in het uitgaansgebied. Het gaat daarbij onder meer om een wapenproject, een convenant 'happy hours' (gericht op bestrijden van overlast door jongeren als gevolg van overmatig alcoholgebruik), een jeugdinformatiepunt-bus (waar jongeren voorlichting en informatie kunnen krijgen over drugs en alcohol) en het instellen van calamiteitenverlichting." (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 101-105)

Dit netwerk kan als 'succesvol' doorgaan mede, omdat volgens betrokken politiemensen het in relatief korte tijd zou hebben bijgedragen aan het terugbrengen van de geweldsincidenten, overlastsituaties en klachten (met name in de weekends). De politie liet in het verleden normalerwijs haar gezicht tijdens de uitgaansuren niet zien. De politie zat eigenlijk op het bureau te wachten tot het ergens in of rond een café fout ging en kwam daar dan met veel machtsvertoon op af om de straat of het café schoon te vegen en enkele van de raddraaiers mee te nemen naar het bureau. Het politieoptreden was zodoende geïsoleerd, reactief, repressief en sleepte zich voort van incident naar incident. Met de huidige samenwerking tussen horeca-eigenaren, portiers, vertegenwoordigers van bezoekers en bewoners en allerlei instanties heeft zij een meer preventieve werkwijze kunnen realiseren die

de sfeer in het uitgaanscentrum ten goede is gekomen. De repressieve aanpak van de politie is daadwerkelijk sluitstuk van beleid geworden en zij heeft zich kunnen concentreren op de aanpak van de problemen. Door strikt en consistent op te treden, steeds aanwezig en aanspreekbaar te zijn, en zich als betrouwbare overleg-partner op te stellen, heeft de politie veel krediet teruggewonnen.

Het gegeven dat het om een relatief klein, duidelijk afgebakend gebied gaat, met een relatief beperkt aantal belanghebbenden, heeft ook aan het succes bijgedragen. Om die reden is het relatief gemakkelijk contacten te leggen en te onderhouden. Ook in termen van relevante partners – die een duidelijk belang hebben en een functionele bijdrage kunnen leveren – kan dit netwerk als voorbeeldig doorgaan. Met name de betrokkenheid van de horecaondernemers – toen zij eenmaal in de Kwaliteitskring gingen geloven – is groot gebleken. Hun energie is geconcentreerd op het signaleren en verhelpen van duidelijke problemen waarop zij ook zelf greep kunnen hebben.

Toch blijkt het moeilijk de aanvankelijk geboekte resultaten te bestendigen. Dat geldt voor beide hierboven beschreven casussen. Nadat de overlastproblemen rond de basisscholen zijn opgelost, voelen de scholen er weinig voor voort te gaan met het opgebouwde netwerk. Zij verwijten de bewoners alleen maar te willen vergaderen en hun tijd te verdoen. Ook in het genoemde horecagebied blijkt het moeilijk de aanvankelijke dynamiek van de Kwaliteitskring te behouden. Na het wegvallen van de ‘bezielde’ netwerkinspecteur is zijn plaats ingenomen door een politievertegenwoordiger die ‘soberder’ te werk gaat. Hij neemt niet langer de coördinatie en regie binnen het netwerk op zich. Veel partijen menen dat de gemeente de overkoepelende regie, in het kader van het integrale veiligheidsbeleid op zich zou moeten nemen. Tegelijk zijn ze van oordeel dat de politie zich wel erg abrupt heeft teruggetrokken. Daarnaast doen zich vele andere knelpunten voor. Tegenover de horecaondernemers die proberen te komen tot samenwerking en meebetalen aan de verbetering van het uitgaansgebied, staan horecaondernemers die hier niet aan meedoen.

Na het succes van dit netwerk heeft het adviesbureau Polyground in tientallen gemeenten eenzelfde werkwijze geïntroduceerd. Polyground wordt regelmatig door gemeenten ingeschakeld om na te gaan hoe binnensteden gerevitaliseerd kunnen worden. De organisatie wordt ingehuurd om toe te werken naar concrete probleemoplossing in het lokale beleid van leefbaarheid, veiligheid en economische ontwikkeling (Van Stokkom 2006). Het bureau bepleit een bottom-up-benadering waarbij initiatieven en projecten zoveel mogelijk worden gedragen door de participanten van het overleg. Vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid dienen problemen en overlast te worden aangepakt; iedere partner levert daartoe een eigen bijdrage. In veel Polyground-projecten wordt meteen naar een effectieve aanpak van een specifieke problematiek toegewerkt. Tegelijk wordt het aantal deelnemers bewust betrekkelijk klein gehouden: de kring moet overzichtelijk blijven om een betrokken sfeer te creëren, elkaar snel aan te spreken en de beoogde plannen te realiseren.

In de Kwaliteitskringen van Polyground staat preventie voorop. Reactief optreden fungeert als sluitstuk. Ondernemers worden geacht de huisregels te handhaven, overlastgevende personen direct aan te spreken op gedrag dat niet door de beugel kan en hen desnoods een lokaalverbod op te leggen. Wie glazen mee naar huis neemt komt er niet meer in. De namen van raddraaiers zijn doorgaans bij de cafébazen onderling bekend. Wanneer de horecaondernemers geen vat op sommige jongeren hebben, ligt er een taak voor de politie.

5.3.4 BELEMMERINGEN

Naast de relatief geslaagde veiligheidsnetwerken kunnen voorbeelden worden gegeven van netwerken die geheel of gedeeltelijk niet voldoen aan de criteria van probleemgerichte politie. Zoals gezegd, zullen we meer aandacht aan deze belemmerende factoren besteden en elk criterium aan de hand van één of meerdere casussen toelichten. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het ontbreken van een specifieke problematiek, een onsamenhangende/inconsistente aanpak, een gebrekkige preventieve/proactieve aanpak, en een niet adequaat samengesteld netwerk.

Ontbreken van een specifieke problematiek

Een deel van de lokale netwerken, met name die waarbij veel partners betrokken zijn, opereert meer in de sfeer van beleidsvorming en -ontwikkeling dan dat zij gericht zijn op de uitvoering van concrete activiteiten rond de aanpak van specifieke veiligheidsproblemen. Een voorbeeld daarvan is een wijkgerichte aanpak in een middelgrote stad waarin een lokaal integraal veiligheidsplan wordt uitgewerkt (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 88 e.v.). Dit netwerk beoogt vooral de communicatie tussen gemeente en burgers te vergroten en de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de woon-, werk- en leefomgeving te versterken. Vanuit de gemeente is de stadsdeelcoördinator verantwoordelijk voor de contacten met de relevante partijen. Het zeswekelijks partneroverleg heeft vooral de functie om de uitvoering en het beheer van uiteenlopende activiteiten in de wijk door uiteenlopende instanties beter op elkaar af te stemmen. De beoogde samenwerking laat in veel opzichten te wensen over. In de visie van de gebiedsmentor van de politie is het wijkoverleg, waarin ook burgers zitten, te veel een praat- en overlegorgaan, vooral gericht op advisering van de gemeente. Tegelijk hebben de leden van dit wijkoverleg het gevoel dat ze onvoldoende betrokken worden bij het opstellen van gemeentelijke plannen. Al met al ontbreekt een toespitsing op een concrete, aanhoudende problematiek, en worden te veel heterogene zaken besproken waarbij de partners elkaar de bal steeds toespelen. Het 'met elkaar in overleg zijn' en het uitwisselen van informatie worden als doeleinden in zichzelf beschouwd. De partners slagen er niet in samen tot een aanpak te komen. Veeleer is het zo dat de gemeente een algemeen instrument heeft ontwikkeld, namelijk een stadsdeelaanpak, en dit ook van toepassing verklaard op de aanpak van onveiligheid in de buurt, zonder dat duidelijk is hoe deze aanpak daaraan een bijdrage kan leveren. Dit doet sterk denken aan een 'garbage can'-proces: de oplossing is er, nu nog het probleem.

Dergelijke relatief weinig effectieve overlegcircuits lijken vaker voor te komen. Zo zijn deelkantoren, wijkbureaus, stadsdeelcoördinatoren of hoe ze ook mogen heten vaak het paradepaardje van lokale bestuurders, maar vermogen ze burgers weinig te inspireren. Integendeel, paradoxaal genoeg krijgen burgers de indruk – met name omdat hun eigen plannen tegen de ‘bureaucratische muur’ afketsen of omdat de complexiteit van het veiligheidsbeleid als te groot wordt ervaren – dat de afstand tussen bestuur en burgers (onbedoeld) alleen maar gegroeid is (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 288).

Een onsamenhangende/inconsistente aanpak

De aanpak van een specifieke problematiek kan falen doordat de gehanteerde werkwijze inconsistent of onsamenhangend is. Soms komt men van aanvang af al niet tot een constructieve samenwerking waarin de onderlinge taken goed op elkaar zijn afgestemd. Dat lijkt het geval bij de aanpak van overlast en jeugd-criminaliteit in een woonwijk binnen een grote stad. De partijen die in dit netwerk zijn ingeschakeld, werken in meerdere opzichten langs elkaar heen en zijn daarom niet in staat bij te dragen aan een oplossing van het probleem. Ook hier bestaan er spanningen tussen een preventieve en een repressieve werkwijze, zij het dat vooraf reeds vaststond dat repressie een evenwaardige rol zou moeten spelen.

“Rond 1997 krijgt de netwerkinspecteur van de politie signalen dat zich rond een groep jongens in de wijk uiteenlopende problemen voordoen. In eerste instantie lijkt het vooral te gaan om problemen van overlast, waaronder vernielingen en bedreigingen, rond het winkelcentrum. Aangezien het om vrij ernstige klachten lijkt te gaan, besluit de politie gedurende een jaar de klachten systematisch bij te houden. Er blijkt sprake te zijn van een min of meer vaste groep van ongeveer vijftig jongens, grotendeels van Marokkaanse afkomst, van gemiddeld zestien jaar, die vaak reeds meerdere malen met de politie in aanraking zijn gekomen wegens soms ernstige vermogens- en geweldsdelicten. Op het moment dat de ernst van de problemen duidelijk wordt, worden ook andere instanties bij de aanpak van de problemen betrokken. Zo ontstaat een brede aanpak voor de problematiek van deze groep jongens, die sinds die tijd telkens in ontwikkeling is. Het project is in eerste instantie vooral vanuit de politie opgezet. Vrij snel zijn daar ook het Openbaar Ministerie en de jeugdreclassering bij betrokken geraakt, evenals de lokale welzijnsinstelling en de gemeente. Meer recent is er een Marokkaans Vadercomité opgericht dat in deze aanpak eveneens een plaats is toebedacht.

Een van de doelstellingen van de samenwerking is het verminderen van criminaliteit en overlast door jongeren en het voorkomen dat deze een verdere criminele carrière zullen doorlopen. De samenwerking krijgt gestalte via verschillende overlevormen. Ten eerste is er een zeswekelijks overleg waarbij medewerkers van politie, jeugdreclassering en justitie betrokken zijn. Aan de hand van verschillende informatiesystemen wordt gekeken wat er de afgelopen zes weken met de jongeren is gebeurd en worden afspraken gemaakt tussen de partners over de te volgen individuele aanpak. Ten tweede vindt ongeveer elke twee maanden een overleg plaats voor het gehele stadsdeel waaraan onder meer gemeente, jongerenwerkers van de welzijnsinstelling en politie deelnemen. Ten derde komt vier keer per jaar een begeleidingsgroep bijeen ten behoeve van de begeleiding van

de werkzaamheden van een zogenaamde 'interventiemedewerker', werkzaam bij de welzijnsinstelling, die trajecten voor jongeren uit de doelgroep verzorgt. Het zogenaamde Marokkaanse Vadercomité heeft formeel als doel het bevorderen van een actieve betrokkenheid bij de inrichting en leefbaarheid van de wijk. Het comité heeft zich beperkt tot het organiseren van gezamenlijke avonden voor vaders en zonen in het wijkcentrum. Ten behoeve van de aanpak is een zogenaamde monitoringsambtenaar aangesteld bij de politie. Deze heeft onder meer als taak op grond van verschillende systemen informatie over ontwikkelingen van de jongeren uit de doelgroep bij te houden (zoals de uitvoering van afzonderlijke begeleidingstrajecten op basis van de ernst van de geconstateerde problematiek of de naleving van schorsingsvoorwaarden). Op deze wijze zou het beter mogelijk worden direct te reageren indien zich bepaalde ongewenste situaties voordoen. Een overkoepelende regie ontbreekt binnen het netwerk. Van de door meerdere partners verwachte regierol door de gemeente komt in de praktijk niets terecht. Binnen het netwerk lijkt eerder sprake van twee min of meer gescheiden samenwerkingsclusters, de één is gegroepeerd rond de meer preventieve werkwijze, de ander rond de meer reactieve." (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 105-108)

Dit netwerk heeft geen einde kunnen maken aan het kat-en-muisspel tussen professionals en overlastgevende jongeren. Voor een groot deel is dat te wijten aan het gebrek aan consistentie in de aanpak als gevolg van verschillen in opvattingen tussen de deelnemende partijen over de doelstellingen en de te hanteren werkwijze. Voor sommige partijen ligt de nadruk op de categorisering en op de repressieve, strafrechtelijke aanpak, voor andere ligt de nadruk meer op het betrekken van 'de Marokkaanse gemeenschap' bij de samenleving en op preventieve trajecten. Dit versterkt het beeld van twee relatief gescheiden netwerken. De verschillende werkwijzen bleken moeilijk met elkaar te combineren. Er bestond ook enig institutioneel wantrouwen tussen de vertegenwoordigers van de politieke en justitiële sector en die van de welzijnsorganisaties. De gemeente had dit misschien kunnen overbruggen, maar was daartoe niet in staat, mede omdat zij te ver af stond van de uitvoering. Overigens heeft men ervan afgezien de Marokkaanse vaders volwaardig te betrekken bij de aanpak van de problemen door de jongeren. De gedachte om de vaders rechtstreeks te betrekken bij het terugdringen van criminaliteit onder de jongens stootte op veel weerstanden, zowel bij de vaders als bij welzijnsinstellingen (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 137).

Een gebrekkige preventieve/proactieve aanpak

In de meeste veiligheidsnetwerken vormt preventie een centraal uitgangspunt. Zo wordt gestreefd naar gedragsverandering van jeugdigen, versterking van de sociale samenhang van een bepaalde wijk, en ingrepen in de fysieke omgeving zoals het aanbrengen van verlichting. Verondersteld wordt wel dat het gebruik van dwangelementen vreemd zou zijn aan de 'gespreide' zorg voor veiligheid in netwerken. In de praktijk blijkt de combinatie van preventie en dwang herhaaldelijk voor te komen. Het gaat daarbij onder meer om een pleinverbod (bij de reeds genoemde drie basisscholen), een stadionverbod (bij een betaald-voetbalclub), een collectief lokaalverbod (opgelegd aan lastige cafébezoekers in het genoemde horecagebied) of een straatverbod voor een bepaald aantal uren of dagen opgelegd

aan vooral dealers en drugsrunners (in het kader van het antidrugsbeleid van een van de Nederlandse grenssteden). Soms vullen de preventieve en repressieve werkwijzen elkaar aan. Zo geeft de politie in het horecagebied indien nodig back-up aan horecaondernemers wanneer zij aan bepaalde personen een collectief lokaalverbod opleggen.

Soms ontstaan er echter juist spanningen tussen de gehanteerde instrumenten, bijvoorbeeld op een grootstedelijke middelbare school waar een ‘zero-tolerance’-werkwijze door de politie van probleemgedrag van scholieren strijdig werd geacht met de door docenten gewenste pedagogische aanpak. Het college kent ongeveer 750 leerlingen, waarvan ongeveer de helft van allochtone herkomst.

“In het voorjaar van 2002 kwam de wijkagent met het voorstel activiteiten uit te voeren in het kader van de ‘wapenvrije school’. Wijkagent en medewerkers van de school deelden de opvatting dat zich op de school veel veiligheids- en gedragsproblemen voordeden, zoals graffiti, vernielingen en diefstal. Ook zouden met enige regelmaat leerlingen en leerkrachten bedreigd worden. Aan de samenwerking wordt deelgenomen door vier partijen, namelijk de school, de politie (de wijkagent), Bureau Halt en het Openbaar Ministerie. De betrokken medewerksters van de twee laatstgenoemde instanties zijn werkzaam op hetzelfde politiebureau als de wijkagent. Op de school is een contactpersoon die mede verantwoordelijk is voor de begeleiding van Haltstraffen op de school.

Er is een samenwerkingsconvenant opgesteld waarin gesteld wordt dat op school wapenbezit, bedreiging, belediging en drugsgebruik verboden zijn. Bij constatering van overtreding hiervan of van een misdrijf zal de school volgens dit convenant in alle gevallen aangifte doen. Een van de uitgangspunten is dat tegen leerlingen die onacceptabel gedrag vertonen in een vroeger stadium, directer, consequenter en eventueel harder zou moeten worden opgetreden.

Tot de belangrijkste activiteiten in het kader van deze samenwerking behoren: het wekelijks spreekuur op de school door de wijkagent, controles door de politie op onder meer wapens en drugs (onder meer door zogenaamde kluisjescontroles), aangiften door de school, het met prioriteit verwerken van zaken door Bureau Halt en het Openbaar Ministerie en de uitvoering/afhandeling van Haltstraffen op de school.

Door meerdere betrokkenen wordt de gezamenlijke aanpak op het college gekenschetst als een ‘lik-op-stuk-beleid’. De politie zou volgens deze opvatting werken volgens een ‘zero-tolerance beleid’. Achter deze karakterisering gaat echter een tamelijk fundamenteel verschil van opvatting schuil over de oorzaken van de problemen op de school en de noodzakelijke aanpak daarvan. In de kern draait het daarbij om de vraag hoe ver de bemoeienis van de politie binnen de school mag gaan. De school gaat ervan uit dat er in eerste instantie op problematisch gedrag van leerlingen op ‘pedagogische’ wijze gereageerd moet worden. Op niet alle onaanvaardbare gedragingen door leerlingen binnen de school zou direct een verwijzing door de politie naar Bureau Halt moeten volgen.” (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 96-101)

Vrijwel iedere betrokken partij heeft vruchten geplukt van de samenwerking rond deze school. Maar zoals gezegd, de deelnemers aan dit netwerk blijken verschillende interpretaties te hebben van de onderlinge afspraken. Dat kan tot

problemen en zelfs conflicten in de samenwerking leiden. Zo voerde de politie met veel mankracht en honden op school een zogenaamde kluisjescontrole uit. Alhoewel in het convenant deze kluisjescontrole wel was vermeld, leidde de wijze waarop deze controle werd uitgevoerd onder leerkrachten tot groot verzet en onvrede. Gesproken werd over ‘razziamethoden’. Het kostte de direct betrokkenen vervolgens veel tijd om het tumult te sussen en tot een eensluidende interpretatie te komen van de onderlinge afspraken, om aldus de samenwerking te redden (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 113).

De toepassing van een ‘zero-tolerance policing’-stijl binnen een lokaal veiligheidsnetwerk brengt verschillende spanningen met zich mee. Het dwingende karakter van die strategie verdraagt zich moeilijk met de aanpak van andere partijen in het netwerk. Een individualiserende, pedagogische aanpak en zero-tolerance policing gaan moeilijk samen, omdat de één als ondermijner voor de ander wordt ervaren. Ook werkwijzen waarbij primair een beroep wordt gedaan op sociale samenhang en cohesie zijn soms moeilijk te verenigen met een harde, confronterende opstelling van de politie. Partners in een netwerk kunnen het gevoel krijgen dat de zero-tolerance-aanpak hun benadering verdringt (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 284-285).

Ook in de Kwaliteitskringen van Polyground is die spanning vaak zichtbaar. Een al te repressief optredende politie (verbaliseren en intimideren van uitbaters of taxichauffeurs die zich niet aan de regels houden) stuit bij deelnemers op veel weerstand en kan het vertrouwen in de politie ondermijnen. Politievertegenwoordigers binnen de kringen zijn vaak uren kwijt om uit te leggen dat alle burgers en dus ook de betrokken winkeliers, horecaondernemers en taxichauffeurs de kans lopen geverbaliseerd te worden; ook het bespreken en ‘sussen’ van voorvallen waarbij politieagenten al te heftig of al te voortvarend deelnemers van de Kwaliteitskring of andere betrokkenen hebben aangepakt, neemt relatief veel tijd in beslag en is in sommige gevallen fnuikend voor de onderlinge betrekkingen. Overigens komt het omgekeerde ook vaak voor: het wordt de politie kwalijk genomen dat ze niet, niet tijdig of willekeurig optreedt (Van Stokkom 2006).

Geen adequate samenstelling van het netwerk

In veel gevallen is het moeilijk relevante partners te betrekken, bijvoorbeeld omdat de afstand door taalproblemen groot is (zoals horecaondernemers die slecht Nederlands spreken) of omdat wijkbewoners nauwelijks geïnteresseerd zijn om een bijdrage te leveren. In andere gevallen hebben belanghebbende partijen weinig te bieden of hebben ze juist een reputatie van ‘dwarsliggen’ waardoor men een aanzienlijk risico loopt hen bij het netwerk te betrekken. Het is dus niet altijd makkelijk om een geschikt samenwerkingsverband te formeren dat functioneel is en waarbij tegelijk de belanghebbende partijen betrokken zijn.

Soms kunnen partners het overleg ook dwarsbomen. Dat is het geval geweest in een veiligheidsnetwerk rondom beheersing van voetbalvandalisme waarbij ook vertegenwoordigers van een supportersvereniging zijn uitgenodigd (zie Terpstra

en Kouwenhoven 2004: 98 e.v.). Al sinds vele jaren wordt bij een populaire eredivisieclub in een grote stad door politie, gemeente, Openbaar Ministerie, welzijnswerk en de club samengewerkt om de veiligheid rond de wedstrijden te bevorderen. Daarbij richt de aandacht zich vooral op de aanpak van vandalisme en geweld door supporters rond de wedstrijden. Ook aan supporters en hun vertegenwoordigers is een plaats toegekend in dit samenwerkingsverband. Zo nemen naast politie en clubs ook vertegenwoordigers van de supportersvereniging deel aan het zogenaamde vooroverleg dat bij iedere uit- en thuiswedstrijd plaatsvindt om de te nemen maatregelen door te spreken en afspraken te maken. Toch verloopt de deelname door supporters aan dit veiligheidsnetwerk niet zonder problemen.

Een belangrijk element in de aanpak bestaat uit de aanwezigheid van zogenaamde stewards bij uit- en thuiswedstrijden. Deze stewards hebben behalve een begeleidende, ook een toezichthoudende taak. Juist omdat de stewards gerekruteerd worden uit de kringen van supporters van de club wordt van hun aanwezigheid een belangrijke preventieve werking verwacht. In de praktijk slaagt de club er echter niet in om een voldoende aantal (geschikte) stewards te vinden en bij de club te houden. Vertegenwoordigers van de andere deelnemende partijen zijn bovendien nogal dubbel in hun opvattingen over de waarde van de betrokkenheid van supporters. Zij zijn vaak van oordeel dat de vertegenwoordigers van de supportersvereniging vooral 'lastig' zijn, niet representatief zijn voor de hele groep, vooral bestaan uit de 'schreeuwers', die 'altijd wel wat te zeiken hebben, wat je ook doet'. Kortom, ze vertrouwen deze vertegenwoordigers niet en zien niet in wat ze concreet bijdragen aan de aanpak van de veiligheidsproblemen rond de wedstrijden.

Tegelijkertijd bevinden de vertegenwoordigers van de supportersvereniging zich in een moeilijke positie, omdat zij geconfronteerd worden met tegenstrijdige eisen. Enerzijds hebben zij te maken met een achterban die het niet zo heeft op de politie en de gemeente. Het maken van afspraken met die partijen ligt daar soms nogal gevoelig. Anderzijds heerst bij andere partijen een nogal negatief oordeel over actieve supporters. Zij hebben vaak weinig begrip voor de tegenstrijdige positie die vertegenwoordigers van supporters innemen. Hun pogingen om de eisen van hun achterban en van andere partijen toch met elkaar te verzoenen, wordt vaak beschouwd als 'gedraai' en inconsequent en onbetrouwbaar gedrag. Het gevolg is dat binnen de samenwerking de vertegenwoordigers van de supporters voortdurend buitengesloten worden van ander belangrijk overleg.

Ook het bureau Polyground heeft te maken gehad met partners die het overleg ophouden of dwarsbomen. Daaruit is vooral in de beginfase van het bureau, in de jaren negentig, veel geleerd. Er zijn toen in een aantal Kwaliteitskringen horeca-uitbaters uitgenodigd die de gemeente, de politie en elkaar onderling niet vertrouwen. Dat geldt ook voor sommige bewoners in die projecten: soms zitten elkaar beconcurrerende 'wijkburgemeesters' aan tafel die in het verleden reeds veel onderlinge strijd hebben geleverd; soms willen bewoners geen constructieve bijdrage leveren omdat ze de gemeente niet vertrouwen, of zij keren zich vierkant

tegen (horeca)ondernemers. Al snel zijn Polyground, de politie en de veiligheidscoördinatoren in de betreffende gemeenten ertoe overgegaan de participanten scherp te selecteren. In de regel worden alleen ‘constructieve’ vertegenwoordigers uitgenodigd voor een Kwaliteitskring. Vertegenwoordigers van bestaande winkeliers- en bewonersorganisaties worden niet snel gepasseerd. Dat geldt wel voor bewoners die deelname als een persoonlijk opstapje zien om in contact te komen met het gemeentebestuur. Ook personen die een reputatie hebben om initiatieven van de gemeente of de horeca te dwarsbomen, probeert men buiten het overleg te houden. Op die manier loopt men echter weer het risico dat deze personen zich tegen de Kwaliteitskring gaan keren. De opdrachtgever, meestal de gemeente, verlangt overigens meestal toch een stevig bewonersaandeel in de samen te stellen groep. Van de deelnemende bewoners, winkeliers en horecabazen wordt verwacht dat zij de voortgang van het overleg met hun achterban bespreken. Die communicatie is van groot belang voor de ontwikkeling van draagvlak. Tegelijk wordt het aantal deelnemers bewust betrekkelijk klein gehouden: de kring moet kleinschalig en overzichtelijk blijven om een betrokken sfeer te creëren en elkaar snel aan te spreken. Steeds moet helder zijn wie welke belangen vertegenwoordigt. Beoogd wordt het samenspel tussen de partijen te optimaliseren. Zo worden incidenten en knelpunten via korte communicatielijnen snel doorgespeeld aan de betrokkenen bij gemeente of politie. De uitwisseling van informatie wordt aldus vergemakkelijkt.

In sommige recent gevormde Kwaliteitskringen zoals die in Spakenburg (Van Stokkom 2006) wordt vooraf een convenant Veilig Uitgaan opgesteld. Het convenant wordt ondertekend door horecaondernemers, de politie, het Openbaar Ministerie, de brandweer en de gemeente. Het convenant bevat allerlei criteria waardoor de aanpak van overlast kan worden geëvalueerd (waaronder de invoering van ‘glijdende sluitingstijden’, het opstellen van huis- en gedragsregels door de horecazaken, overleg over ontzeggingen, brandveiligheid, regulier taxi-aanbod, het plaatsen van extra fietsenstallingen en openbare urinoirs). In Spakenburg zijn bewoners bewust niet als convenantpartner betrokken, maar ze participeren wel in de Kwaliteitskring. Aldus tracht men te voorkomen dat de voortgang van het overleg wordt beladen met eisen en verwachtingen waaraan niet of moeilijk te voldoen is. In dit soort verbanden is bewoners dus geen volwaardige rol toebedacht. De vraag of de probleemgerichte aanpak voldoende draagvlak onder de bewoners heeft, krijgt dan ook minder prioriteit. Dat kan ertoe leiden dat bewoners zich tegen het netwerk keren en ‘hindermacht’ gaan ontwikkelen.

5.4 NUT EN NADEEL VAN DE PROBLEEMGERICHTE AANPAK

Nu een reeks mogelijkheden en belemmeringen binnen de probleemgerichte veiligheidsnetwerken besproken is, maken we de balans op. Welke factoren wegen het zwaarst en met welke moeten we vooral rekening houden wil er sprake zijn van een doelgerichte aanpak? Welke kansen kunnen benut worden?

De verwachting dat door samenwerking in netwerken een effectievere aanpak van lokale onveiligheid zou kunnen worden bewerkstelligd, komt in veel gevallen niet uit. We sommen de belangrijke belemmerende factoren nog eens op:

- het verzanden van netwerken in onmachtige ‘praatclubs’;
- ontbreken van voldoende specifieke kennis;
- relatief complexe netwerken die verschillende aanpakken op inconsistente wijze combineren;
- verschil in opvattingen tussen de partners (bijvoorbeeld door uiteenlopende professionele achtergronden);
- spanningen tussen een reactieve en een proactieve benadering;
- partners die het overleg bemoeilijken;
- relevante partijen die te weinig hun stempel op het netwerk kunnen drukken, of buitengesloten worden.

De meeste van deze belemmerende factoren hoeven niet ‘fataal’ te zijn voor het samenwerkingsverband. De volgende twee factoren brengen echter serieuze problemen met zich mee: onophoudelijk blijven ‘vergaderen’ waardoor men überhaupt niet aan een aanpak toekomt, en de spanning tussen een reactieve en proactieve politieke werkwijze. In de zogenaamde ‘praatclubs’ blijven resultaten te lang uit om de betrokkenheid van de deelnemende partijen op peil te houden. Het gevoel dat er in het netwerk iets te winnen valt (een win-win-situatie), verdwijnt. Herhaaldelijk repressief politieel optreden ondermijnt het vaak moeizaam opgebouwde vertrouwen binnen de netwerken, met name wanneer de partners met enige regelmaat worden overvallen door een dergelijk optreden.

Er spelen uiteraard andere factoren een rol die het functioneren van veiligheidsnetwerken belemmeren en hierboven niet expliciet zijn genoemd. Zo kunnen zich binnen de netwerken coördinatieproblemen voordoen, onder andere door frequente personele wisselingen. De deelnemende professionals kunnen te maken hebben met intra-organisatorische problemen, zoals een zwakke positie binnen de eigen organisatie, een tekort aan middelen, druk om aan interne eisen van productie en verantwoordelijkheid te voldoen, enzovoort. Deze factoren hebben echter niet te maken met probleemgericht werken als zodanig. Ondanks deze belemmerende factoren hebben veel netwerken een effectief samenwerkingsverband weten te creëren. Er kunnen globaal drie redenen voor die succesvolle samenwerking worden onderscheiden.

1. Sneller en slagvaardiger werken

De informele samenwerking, de persoonlijke contacten tussen de deelnemers en de grotere flexibiliteit bevorderen de daadkracht en doelgerichtheid. Door de frequente, soms wel bijna dagelijkse contacten tussen de deelnemers kunnen zaken sneller worden doorgesproken, kunnen eerder (gezamenlijke) beslissingen worden genomen en uitgevoerd. Hierdoor zijn de deelnemers in veel gevallen in staat sneller op problemen te reageren. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat vertegenwoordigers van vooral grotere instanties vaak op een lager niveau en daarmee op een kleinere schaal gaan werken. Deze interne decentralisatie leidt

ertoe dat de afstand tot samenwerkingspartners kleiner wordt, en dat men dicht op de problemen komt te zitten waaraan men moet werken. De combinatie van deskundigheden en middelen draagt ertoe bij dat problemen 'integraal' vanuit meerdere invalshoeken tegelijk kunnen worden aangepakt. Dankzij de intensieve contacten zijn de deelnemende partijen ook in staat een eenmaal ingezette activiteit of traject sneller te corrigeren indien deze niet volgens wens of verwachting loopt. De netwerken worden in de regel niet belemmerd door een logge bureaucratie en 'eindeloos', weinig doelgericht vergaderen.

2. Opbouw van onderling vertrouwen en teamgeest

Dankzij de informele contacten leren de partijen elkaar beter kennen, wordt een vertrouwensrelatie opgebouwd en wordt gemakkelijker informatie uitgewisseld. Het informele karakter van de samenwerking biedt ruimte om tegenstellingen tussen instanties te boven te komen en wantrouwen te overwinnen. In de beginfase van de netwerken blijken vaak 'aanjagers', 'kartrekkers' of 'morele ondernemers' – veelal personen met uitstraling van persoonlijk gezag – in staat om de visies van partijen die aanvankelijk vaak tegengesteld denken, meer op elkaar af te stemmen, commitment te genereren en loyaliteit aan het gemeenschappelijke plan te vergroten. Elke partij raakt overtuigd van de urgentie van de problematiek en de noodzaak er gezamenlijk aan te werken. Goede samenwerking is dus vooral afhankelijk van factoren waarop moeilijk greep is te krijgen: het charisma van de aanjagers, sfeer, beleving, humor, enthousiasme en een gezamenlijk besef van de urgentie van de problemen en van de noodzaak om deze anders te gaan aanpakken. In het beschreven netwerk rondom de drukke uitgaansstraat was vooral de 'plotselinge' eensgezindheid van de horecaondernemers doorslaggevend. Overigens blijkt er in de meeste netwerken nauwelijks echte overeenstemming te bestaan over de gezamenlijke doeleinden, maar elke partij is van mening dat de eigen opvattingen en belangen voldoende in het netwerk tot uitdrukking komen (de win-winsituatie).

3. Een te behappen problematiek die zich relatief snel laat aanpakken

In sommige netwerken nemen de belanghebbende partijen die dicht op het probleem in kwestie zitten, het heft in handen (horeca-uitbaters; buurtbewoners bij de drie basisscholen en de schoolhoofden). Zij hebben er zelf veel belang bij dat problemen worden opgelost. Niettemin mag hieruit niet worden afgeleid dat uitsluitend netwerken die bottom-up zijn opgezet het meest succesvol zijn. Ook netwerken die uitsluitend uit professionals bestaan kunnen effectief te werk gaan, en dat geldt ook voor netwerken met een relatief grote geografische reikwijdte. Veeleer is de soort problematiek beslissend voor een geslaagd samenwerkingsverband: indien de complexiteit van de problemen te overzien is en er voldoende kennis en middelen in huis zijn, kunnen op relatief korte termijn een aantal zichtbare resultaten worden behaald (bijvoorbeeld het organiseren van toezicht of het aanpakken van raddraaiers). Blijven die resultaten uit, dan wordt het moeilijker om een grote inzet van de partners te blijven vragen en gaat het overleg zich voortslpen, bijvoorbeeld wanneer onduidelijk blijft wie de problemen precies veroorzaken of wanneer een relatief zware en aanhoudende proble-

matiek moet worden aangepakt zoals bestrijding van overlast drugshandel en drugsgebruik. Het gaat hier overigens niet alleen om relatief eenvoudige problemen, maar vooral om een zodanige probleemdefiniëring (en daarmee probleem-analyse) dat de aan te pakken (deel)problemen zichtbaar worden (wat eerder disaggregatie werd genoemd).

Tekorten van een louter instrumentele aanpak

Informeel samenwerken heeft zoals gezegd een aantal voordelen: grotere flexibiliteit en opbouw van onderling vertrouwen. Ook zijn factoren als beleving en enthousiasme van belang, factoren die aangeven dat het samenwerken als zodanig als intrinsiek bevredigend wordt ervaren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat een sterk instrumenteel opererend netwerk op een aantal moeilijkheden en dilemma's stuit wanneer men geen of weinig oog heeft voor die intrinsieke betekenissen.

In de eerste plaats is het de vraag of het beoogde draagvlak bij bewoners wel altijd voldoende wordt gerealiseerd. Uit sommige behandelde casussen bleek dat burgers en bewoners niet betrokken worden; hun inbreng wordt niet relevant, niet-coöperatief of onbetrouwbaar geacht. Toch kan het mobiliseren van personen, ook personen uit problematische groepen als voetbalsupporters, vruchtbaar zijn. Misschien niet zozeer om snel en slagvaardig tot een oplossing te komen, maar wel om het vertrouwen van die groepen te winnen of het draagvlak te vergroten. Ook is het de vraag of de gekozen aanpak van een netwerk dat louter bestaat uit professionals uit de sfeer van stedelijk beheer, politie en strafrecht, wel altijd wordt onderschreven door de bewoners. Wanneer bewoners nauwelijks zijn 'gekend' loopt men de kans dat zij zich tegen de voorgenomen aanpak keren, zeker als zij als belanghebbende herhaaldelijk overlast ondervinden; de afstand tussen gemeentelijke professionals en bewoners wordt niet overbrugd. De mogelijkheid dat burgers zelf oplossingen aandragen en dat ze daarvoor medeverantwoordelijk worden gesteld en zich als 'eigenaar' of 'ambassadeur' van de aanpak opwerpen, wordt verspeeld. Met name als het gaat om het waarborgen van continuïteit en bestending van lokaal veiligheidsbeleid is dat draagvlak van belang. Ook de politie heeft niet altijd voldoende aandacht voor de intrinsieke betekenis van samenwerking. De praktijk van *problem-oriented policing* lijkt daarin weinig verandering te brengen. Een van de kerngedachten van POP is dat de politie tijdelijk met partners samenwerkt en een oplossing tracht te bewerkstelligen, om zich vervolgens op andere projecten te richten. Die instrumentalisering van de contacten met ondernemers en burgers kan de betrokkenheid en inzet van partijen uiteindelijk negatief beïnvloeden, omdat dat vaak niet strookt met de behoefte van burgers tot nabijheid, aanspreekbaarheid en vertrouwen, elementen die tijd nodig hebben en moeten 'groeien'. Tegelijk is het de vraag of de partners in een louter instrumenteel netwerk er wel in slagen het gemeenschappelijk belang van de wijk of binnenstad in kwestie nader te profileren, of het veiligheidsgevoel aldaar te versterken.

Van belang is daarom dat het gebiedsgebonden politiewerk in buurt of wijk niet gereduceerd wordt tot een probleemgerichte werkwijze. Beide werkwijzen hebben wezenlijk verschillende doeleinden. De ‘wijkagent’ of ‘buurtregisseur’ is een politievertegenwoordiger die door zijn vertrouwenwekkendheid en simpelweg zijn aanwezigheid het veiligheidsgevoel vergroot en steeds aanspreekbaar en bereikbaar is voor bewoners. De nagestreefde eigen inzet van partijen als buurtbewoners of winkeliers, ook als zich geen grote problemen in de wijk voordoen, zal vaak pas gerealiseerd kunnen worden als zij weten dat wijkagenten op de achtergrond aanwezig zijn en hun initiatieven steunen.

Een gebiedsgebonden politiezorg is des te meer van belang omdat deze in het teken staat van bevordering van sociale zelfredzaamheid en sociale preventie. Beoogd wordt de informele sociale controle en het toezicht door bewoners sterker te benutten en de sociale cohesie te versterken. Juist door beschikbaarheid, aanspreekbaarheid en bereikbaarheid slaagt de politie erin vertrouwen op te bouwen en burgers aan te moedigen zelf overlastgevers aan te spreken. Deze brede responsabilering lijkt in de probleemgerichte netwerken niet goed van de grond te komen.

5.5 SLOT

Deze verschillen tussen gebiedsgebonden en probleemgerichte benaderingen laten onverlet dat beide manieren van werken hoge eisen stellen aan politie en politieorganisatie. Zo dient er voldoende autonomie en discretionaire speelruimte voor uitvoerders te zijn om hun werkwijze af te kunnen stemmen op specifieke situaties en te kunnen samenwerken met partners. Dit vereist een zekere mate van decentralisatie in de organisatie en een daarbij passende managementstijl (Eck en Spelman 1988: 423-424). Signalen en vragen van burgers moeten worden verwerkt. Politie mensen dienen over voldoende professionaliteit te beschikken, zoals het vermogen samen te werken met externe partners, complexe problemen en situaties te analyseren en het werk te richten op onderliggende oorzaken en patronen in meldingen of incidenten. Ten slotte dient de brede opvatting van politiewerk waarvoor Goldstein pleitte, in de politieorganisatie te zijn verankerd.

De vraag is niet of de politieorganisatie momenteel wel aan deze voorwaarden kan beantwoorden. Immers, politiemensen zijn de laatste tien tot twintig jaar steeds meer betrokken geraakt bij netwerken en partnerschappen en hebben veel ervaring met samenwerkingsverbanden opgedaan. Hun kennis en leervermogen is daardoor in vele opzichten vergroot. De vraag is veeleer of de politie wel bereid is een actieve rol van ‘partner in veiligheidszorg’ op zich te nemen. De politie tracht zich namelijk sterker op haar kerntaken terug te trekken waarbij voornamelijk *crime fighting* en opsporing als ‘echte politietaken’ worden voorgesteld (zie Van der Vijver et al. 2001). Vaak wordt ook getwijfeld in hoeverre de samenwerking in preventieve projecten wel voldoende bijdraagt aan ‘meetbare output’ in termen van verbalisering en aanhouding. Ook de grote tijdsbesteding van de politie binnen de netwerken wordt sterk bekritiseerd. De politie heeft inmiddels

dan ook afstand genomen van een actieve, initiërende of stimulerende rol in meerdere netwerken, overigens zonder er daadwerkelijk uit te stappen. De politie fungeert in veel gevallen enkel nog als 'sluitstuk' van het netwerk. Hierdoor komt de coördinatie van de netwerken vaak in het luchtledige te hangen.

Zoals ook de WRR (2004) beklemtoont, eenzijdig sturen op meetbare prestaties kan vele perverse effecten hebben. Het middel (efficiency) lijkt een doel in zichzelf geworden, en de vraag is of de kwaliteit van politieoptreden er wel mee geïnd is. De ruimte voor samenwerkingsverbanden waarin nieuwe en creatieve oplossingen kunnen worden beproefd, neemt af. Wijkagenten (of hoe deze functionarissen regionaal ook mogen heten) die hun nek willen uitsteken of als aanjager fungeren, worden ontmoedigd. Op die wijze gaat inderdaad de 'middelmaat' regeren.

De 'terugtrek' naar de kerntaken lijkt het vertrouwen van partners in de politie niet ten goede te komen. Deels hangt dat samen met de genoemde factoren. Zo vraagt men zich af of afspraken die met de politie in het netwerk zijn gemaakt, uiteindelijk wel zullen worden nagekomen. Zullen deze niet worden doorkruist doordat elders in de organisatie andere prioriteiten gelden? De partners, met name buurtbewoners en ondernemers, vrezen dat de politie minder bereikbaar en aanspreekbaar zal zijn. Dat kan bij de partners op weinig begrip rekenen (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 191-192).

Deze ontwikkelingen geven aan dat de netwerken kwetsbaar zijn en de successen wankel. In veel opzichten roeien de netwerkexperimenten momenteel tegen de stroom in. Hoewel de vitaliteit van de veiligheidsnetwerken door die ontwikkelingen verzwakt is, zijn ze echter niet meer weg te denken uit het lokale integrale veiligheidsbeleid.

LITERATUUR

- Bayley, D.H. (1994) *Police for the Future*, New York: Oxford University Press.
- Brodeur, J.P. (1998) Tailor-made policing: a conceptual investigation, blz 30-51 in: J.P. Brodeur (ed.) *How to recognize good policing? Problems and Issues*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Eck, J.E. en W. Spelman (1988) 'Who you gonna call? The police as problem-busters', *Crime and Delinquency*, 33: 31-52.
- Garland, D. (1996) 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society', *British Journal of Criminology*, 36: 4: 445-471.
- Goldstein, H. (1979) 'Improving Policing: a problem-oriented approach', *Crime and Delinquency*, 24: 236-258.
- Goldstein, H. (1990) *Problem-oriented Policing*, New York: McGraw-Hill.
- Greenwood, P.W. en J. Petersilia (1975) *The Criminal Investigation Process: Volume I: Summary and Policy Recommendations*, Santa Monica: Rand.
- Gunther Moor, L. en J. Peeters (1996) *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en opheffing van politiebureaus*, Dordrecht: SMP.
- Kelling, G.L. et al. (1974) *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Summary Report*, Washington D.C.: Police Foundation.
- Sherman, L.W. (1997) *Preventing Crime. What Works, What Doesn't, What's Promising*, Washington: U.S. Department of Justice.
- Sherman, Lawrence W. en John E. Eck (2002) 'Policing for Crime Prevention', in: L. Sherman et al. (eds.) *Evidence Based Crime Prevention*, London: Routledge.
- Skogan, W. en K. Frydl (eds.) (2004) *Fairness and Effectiveness in Policing. The Evidence*, Washington: The National Academies Press.
- Skogan, W. en S. Hartnett (1998) *Community Policing, Chicago Style*, New York: Oxford University Press.
- Sparrow, M.K. (2000) *The Regulatory Craft. Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, Washington: Brookings Institution Press.
- Stokkom, B. van (2006) *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burger-bestuur*, Amsterdam: AUP.
- Stokkom, B. van, et al. (2003) *Bemiddeling in de politiepraktijk. Een herstelgerichte aanpak van overlast en slepende conflicten*, Dordrecht: SMVP.
- Terpstra, J. (2001) Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid, *Beleids-wetenschap*, 15, 2: 141-168.
- Terpstra, J. en I. Bakker (2002) *Met recht lokaal. Evaluatie van Justitie in de Buurt*, Enschede: IPIT.
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist: Kerckebosch.
- Tilley, N. (2003) 'Community Policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing', blz 311-339 in: T. Newburn (ed.) *Handbook of Policing*, Cullompton: Willan.
- Toenders, N. et al. (2002) *Veilig in de wijk; sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, Dordrecht: SMVP.

- Tops, P., M. Boogers et al. (1999) *Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de alledaagse democratie*, Universiteit van Tilburg: Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering.
- Tops, P., P. Depla et al. (red.) (1996) *Verhalen over co-productie. De praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noordbrabantse gemeenten*, Universiteit van Tilburg: Sectie Bestuurskunde.
- Vijver, K. van der, et al. (2001) *Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen*, Zeist: Kerckebosch.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: AUP.

DEEL 2
BURGERSCHAPSPRAKTIJKEN

6 ALLEDAAGS POLITIEK BURGERSCHAP EN DE OVERHEID

Imrat Verhoeven

6.1 INLEIDING

De relaties tussen burgers en overheid vormen al ruim een decennium het object van een veranderingsgezinde politiek. Vanaf het midden van de jaren negentig leidde de dalende deelname aan gemeenteraadsverkiezingen tot de diagnose van een kloof tussen burgers en overheid. Deze kloof werd op lokaal niveau vooral gedicht met processen van interactieve beleidsvorming. Er zijn maar weinig gemeenten die niet hebben geëxperimenteerd met deze vorm van burgerparticipatie (Akkerman et al. 2004: 83). Het idee van de kloof krijgt periodiek nieuwe impulsen, zoals in juni 2005 bij de massale afwijzing van het referendum over de Europese grondwet. Vanaf 2002 is het probleem verbreed. Er is niet alleen sprake van een kloof, maar ook van een vertrouwensbreuk, waarbij vooral de regering, de Tweede Kamer en de overheid op veel minder vertrouwen van burgers kunnen rekenen (Becker en Dekker 2005: 353). Zowel de kloof als de vertrouwensbreuk leidt tot een streven naar verandering van de representatieve democratie via het burgerforum kiesstelsel, de nationale conventie, de gekozen minister-president, het referendum en de gekozen burgemeester (zie Tweede Kamer 2004-2005a). De verandering van de onderlinge relaties vergt volgens het kabinet-Balkenende II ook iets van burgers: ze moeten meer eigen verantwoordelijkheid nemen. Dit is in de Kabinetsvisie Andere Overheid verwoord in een definitie van de goede burger. Het gaat om: “(...) een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen, maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven” (Tweede Kamer 2003-2004: 7-8).

De voorgestelde aanpassingen van de representatieve democratie en het ideaalbeeld van de goede burger zijn beide gegrondvest in de idee van een scheiding tussen enerzijds het statelijke domein van rechtsstaat, representatieve democratie en overheid en anderzijds het domein van de *civil society*, waar burgers zich organiseren in maatschappelijke organisaties en ad-hoc verbanden. In het statelijke domein mogen burgers in hun rol als kiezer of als coproductant van beleid op gezette tijden politiek bedrijven, om zich vervolgens terug te trekken in de gedepoliteerde sfeer van het maatschappelijk leven, waarin ze onderling initiatieven ontplooiën ten gunste van de gemeenschap. Voor deze scheiding is veel te zeggen, omdat het een keurig geordende politieke rolverdeling oplevert tussen staat en burgers, die gedurende langere tijd haar nut heeft bewezen. Een rolverdeling bovendien, die voorspelbaar is en die goed past binnen de bestaande instituties voor democratische besluitvorming en verantwoording. De overheid voert hierbij de regie over politiek burgerschap, een regie die leidt tot korte periodes van actief politiek participeren en lange periodes van passief in de leunstoel het

politieke toneel aanschouwen (De Beus 2001). Het ideaalbeeld van de goede burger, die zijn energie richt op maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven, is complementair aan deze overheidsregie over politiek burgerschap. In het domein van de *civil society* wordt actief burgerschap sterk aangemoedigd. Het gaat daarbij om gedepolitiseerde vormen van burgerschap, die we kunnen typeren als civiel burgerschap (Denters 2004). Door de scheiding in twee domeinen vervullen burgers een dubbelrol: ze geven invulling aan het politieke ambt van burger én aan hun civiele betrokkenheid als burger (vgl. Van Gunsteren 1994).

Ondanks het bewezen nut is het onderscheid tussen staat en *civil society* toch ook problematisch. Het ontnemt namelijk het zicht op burgerschapspraktijken waarin mengvormen van politieke en civiele elementen ontstaan, die dwars door de domeinen van staat en *civil society* heen snijden. Binnen deze mengvormen is moeilijk te ontdekken waar het civiele burgerschap eindigt en waar het politieke begint en vice versa (vgl. Bang 2004; Eliasoph 2006 te verschijnen). Er zijn drie soorten oorzaken aan te duiden van dit soort gemengde burgerschapspraktijken: 1) tekortschieten van het openbaar bestuur bij het oplossen van publieke problemen; 2) de negatieve gevolgen van beleid; 3) eigen initiatief van burgers dat zich richt op een publiek probleem (vgl. Wagenaar 2005: 19).¹ In alle gevallen proberen burgers een publiek probleem op te lossen, waarbij ze om verschillende redenen in contact kunnen komen met vertegenwoordigers van de overheid. Door deze interactie ontstaat vaak de noodzaak van politieke beïnvloeding. Burgers kunnen als het ware vanuit een maatschappelijk initiatief ingezogen raken in de politiek, of ze verbinden civiel en politiek handelen in reactie op overheidsfalen dan wel negatieve gevolgen van beleid. Het resultaat hiervan zijn praktijken die ik wil omschrijven als 'alledaags politiek burgerschap'. Hierbij staat het alledaagse voor het civiele element en het politieke staat voor de vormen van beïnvloeding binnen de interacties met overheden. De dubbelrol van burgers die Herman van Gunsteren onderscheidt, versmelt in praktijken van alledaags politiek burgerschap tot een aaneengesloten geheel van handelingen.

De overheid lijkt niet goed ingericht op het omgaan met dit soort burgerschapspraktijken. Burgers stuiten op een *top-down* aanpak en de neiging van bestuurders om *in control* te zijn. Hierdoor lopen ze vast in de bureaucratie of ze worden geremd door politieke onwil. Een veranderingsgezinde politiek zou zich ook op deze minder geordende en minder voorspelbare vormen van burgerschap kunnen richten, omdat hier kansen liggen om op heel concrete manieren het vertrouwen van burgers te winnen en de afstand tot hen te verkleinen. Een overheid die zich rekenschap geeft van dit soort praktijken kan bovendien de democratische kwaliteit hiervan versterken. In deze bijdrage zal ik praktijken van alledaags politiek burgerschap conceptueel duiden en vervolgens met drie voorbeelden uitwerken. Het gaat om de initiatieven van de vereniging doarpsbelang Reduzum, wonen op terpen in de Overdiepse polder en het Acomplex in Almere. Deze drie praktijken vergelijk ik vervolgens op de verhoudingen tussen burgers en overheid. Ik sluit af met een pleidooi voor een zoektocht naar een New Deal tussen overheid en burgers bij het oplossen van publieke problemen.

6.2 PUBLIEKEN, PUBLIEKE PROBLEMEN EN ALLEDAAGS POLITIEK BURGERSCHAP

De betrokkenheid van burgers bij de Nederlandse samenleving is aan het veranderen. Uit het Sociaal en Cultureel rapport 2004 van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat burgers zich veel sterker gaan richten op activiteiten waaraan ze ad hoc kunnen meedoen. Organisaties met een hiërarchische en bureaucratische structuur en een sterke interne sociale controle worden geleidelijk aan ingeruild voor informele, dienstbare en egalitair functionerende organisaties, die minder permanente betrokkenheid verlangen en beter aansluiten op het drukke leven van alledag. Deze veranderingen worden deels ingegeven door afgenomen vrije tijd, maar ook door toegenomen gevoeligheid voor de beperkingen van persoonlijke autonomie die oudere organisatievormen oproepen. Kenmerkend voor de verschuiving is het zappedrag dat burgers tussen publieke zaken vertonen. Daarbij vragen ze zich sterker af waar ze bij willen horen, welke rol ze willen vervullen en hoe lang ze dat blijven doen. De onderzoekers van het SCP typeren maatschappelijke en politieke participatie in Nederland op basis van deze ontwikkelingen als een ‘open project’, waarbij uiteenlopende identiteiten en rolwisselingen de toon zetten en waarbij contact houden, geïnformeerd worden, communiceren en professionele dienstverlening belangrijker worden. Burgers worden ‘politieke knutselaars’ die inductief handelen, vanuit de zaken die in hun omgeving spelen (Dekker et al. 2004).

Deze verschuivingen wijzen op veranderend burgerschap, hier kortweg opgevat als de publieke participatie van burgers. Mensen zijn zichzelf als het ware opnieuw aan het uitvinden als burger. Daarbij kiezen ze nadrukkelijker voor de momenten waarop ze actief handelen en waarop ze zich passief opstellen. Dit zien we terugkomen in civiele elementen van burgerschap, zoals mantelzorg of vrijwilligerswerk op school of bij de sportclub. Hetzelfde geldt voor de politieke elementen van burgerschap binnen door de overheid georganiseerde praktijken zoals verkiezingen, referenda, processen van interactieve beleidsvorming of experimenten met burgerbestuur. Daarnaast zien we dat burgers zich soms actief politiek inzetten tegen processen van beleidsvoorbereiding of beleidsimplementatie door de overheid, op het moment dat ze het oneens zijn met de besluitvorming (Verhoeven 2004, 2006). Er zijn echter ook mengvormen van civiel en politiek burgerschap te benoemen, die tot nog toe onderbelicht zijn gebleven. Het gaat om ‘alledaags politiek burgerschap’, waarbij burgers zich een publiek probleem aantrekken en daar via interactie met de overheid oplossingen voor creëren. Zowel de focus op publieke problemen als de alledaagsheid en het politieke van deze burgerschapsvormen vragen om verdere uitwerking.

De focus van burgers op publieke problemen kunnen we conceptueel duiden met een aantal verrassend actuele vragen die de Amerikaanse filosoof John Dewey zichzelf eind jaren twintig van de vorige eeuw stelde. Een van zijn belangrijkste vragen was hoe publieke betrokkenheid kan ontstaan tegen de achtergrond van flexibele vormen van associatie en drukte in het privéleven. Zijn antwoord was

dat er geen a priori publiek bestaat dat zich als vanzelfsprekend met een publiek probleem bezighoudt. Een publiek ontstaat pas als private handelingen en transacties consequenties hebben voor personen die niet direct hierbij betrokken zijn (Dewey 1927: 15-16; Dijkstra et al. 2004: 143). Dewey maakte een onderscheid naar latente en manifeste publieken. Met de notie van latente publieken typeerde hij de situatie waarin burgers zich binnen hun privéleven terugtrekken om zich met hun eigen zaken bezig te houden. Latente publieken worden manifest zodra er op basis van gedeelde betekenissen en ervaringen een gezamenlijk besef van een publiek probleem ontstaat. Hierbij vormt zich volgens Dewey een *community of interest*, een gemeenschap die hetzelfde publieke probleem deelt. Deze gemeenschap is tegelijkertijd op te vatten als een *community of action*, een gemeenschap die actie onderneemt om een gedeeld publiek probleem op te lossen (Dewey 1927: 153-154).

In Dewey's benadering schuilt een belangrijk verschil met gangbare opvattingen over publieke belangen en de agendazettende functie die regeringen en parlement daarbij vervullen. Hij suggereert dat burgers zelf problemen kunnen benoemen die van publiek belang zijn en dat ze vervolgens een handelende gemeenschap kunnen vormen om dat publieke belang te behartigen. In tegenstelling tot de *input*-gerichte representatieve democratie, waarin gewerkt wordt met de veronderstelling van het publiek dat voorafgaat aan het formuleren van publieke problemen, vestigt Dewey de aandacht op publieken die pas ontstaan zodra er een publiek probleem wordt benoemd. Daarmee biedt hij de mogelijkheid om anders te denken over burgerschap. Hij schetst een perspectief waarbij burgers zelf publieke problemen benoemen en zichzelf daarbij verenigen om oplossingen daarvoor te bedenken en deze uit te voeren. Het kan daarbij volgens mij zowel gaan om publieke problemen die ontstaan uit de private handelingen van burgers, zoals Dewey veronderstelt, als om publieke problemen die de overheid benoemt of veroorzaakt en die burgers zich aantrekken. Aldus geïnterpreteerd, vestigt Dewey's redenering over publieken en publieke problemen de aandacht op burgerschapspraktijken die dwars door de scheiding tussen staat en *civil society* heen lopen.

Naast de focus op publieke problemen kenmerkt het burgerschap dat ik hier wil duiden zich door een combinatie van alledaagsheid en politiek handelen. Volgens de Amerikaanse politiek filosoof Harry Boyte mogen burgers tegenwoordig alleen politiek bedrijven binnen door de overheid afgebakende rollen. Specialisten en experts hebben zich de politiek toegeëigend en burgers zijn daarbij naar de achtergrond gedrongen. Democratische participatie van burgers omvat volgens Boyte echter meer dan stemmen, protesteren of als vrijwilliger actief zijn in maatschappelijke verbanden. Hij benadert politiek burgerschap vanuit het eigen referentiekader en de leefomgeving van burgers door te verwijzen naar Aristoteles' notie van politiek, waarin politiek bedrijven een zaak was van amateurs die vanuit verschillende achtergronden visies en belangen samenwerkten om een bepaald doel te bereiken (Boyte 2004: 3). Binnen de huidige Amerikaanse samenleving signaleert Boyte praktijken waarbij burgers het heft in

handen hebben genomen om publieke problemen op te lossen. Deze praktijken passen volgens hem in een Amerikaanse traditie van *everyday politics*, die op lokaal niveau gedurende de twintigste eeuw in een aantal golfbewegingen is terug te vinden. De meest recente golf ontstond rond lastige publieke problemen zoals huisvestingsproblematiek en milieurisico's. Burgers verrichten volgens Boyte binnen dit soort praktijken *public work*, door zich vanuit een verlicht eigenbelang te richten op het oplossen van publieke problemen of op het creëren van publieke goederen. Vanuit hun maatschappelijke initiatieven fungeren ze daardoor als *co-creators of democracy*. Het democratische element schuilt erin dat publiek werk zichtbaar is voor anderen, open staat voor inspectie door anderen, erkend wordt door anderen en kan worden uitgevoerd door mensen met uiteenlopende achtergronden, belangen en visies (Boyte 2004: 4-5).

Dewey's benadering van publieke problemen en Boyte's benadering van alledaagse democratische participatie en publiek werk liggen sterk in elkaars verlengde. Boyte spreekt van *citizen politics*, dat hij omschrijft als: "ordinary people of different views and interests working together to define and to solve problems" (Boyte 2004: xiii). We zien hier een op Dewey geïnspireerde benadering van burgers die vanuit hun dagelijks leven publieke problemen definiëren en oplossen en daarbij onderling vormgeven aan politiek burgerschap. De belangrijkste toevoeging is het alledaagse karakter waarin we deze vormen van politiek burgerschap moeten zoeken. Het politieke element moet hierbij overigens wel zeer breed worden opgevat, omdat Boyte vanuit zijn aristotelische benadering van politiek het alledaags politiek burgerschap opvat als een zaak van burgers onderling, die als amateurs samenwerken om een publiek probleem op te lossen. Hiermee situeert hij politiek burgerschap in het domein van de *civil society* en maakt hij geen verbinding met het domein van de staat. Deze opvatting is goed te begrijpen binnen de Amerikaanse context, waarin een sterke traditie aanwezig is van eigen politiek initiatief buiten de staat om. Binnen de Nederlandse context, met een overheid die gewend is om de regie te voeren over politiek burgerschap, zou het naïef zijn om alledaags politiek burgerschap exclusief in de *civil society* te situeren. Bij het oplossen van publieke problemen kunnen Nederlandse burgers in veel situaties niet om de overheid heen, al was het maar door de hoge mate van overheidsregulering die interactie met overheidsvertegenwoordigers noodzakelijk maakt. Het alledaagse element van het burgerschap politiseert in de Nederlandse context door de wederzijdse beïnvloeding die ontstaat gedurende – vaak onontkoombare – interacties met politici, bestuurders en ambtenaren. Het gaat hierbij dus niet om *citizen politics*, waarbij burgers onderling binnen hun maatschappelijke verbanden politiek bedrijven, maar om *citizen-state politics*, waarbij de interactie tussen burgers en overheid tot politiek handelen leidt. Burgers zijn hierbij wel de aristotelische goedwillende amateurs die samenwerken om een publiek probleem op te lossen, maar ze worden daarbij veelvuldig geconfronteerd met professionele overheidsvertegenwoordigers. Ze zien zich in deze confrontaties genoodzaakt om tot politieke beïnvloeding over te gaan, zodat ze een publiek probleem zoveel mogelijk vanuit hun eigen visie kunnen oplossen. Op deze manier vertaald naar de Nederlandse context, manifesteert zich in het publieke

werk van burgers een alledaags element van politiek burgerschap waar we in Nederlandse discussies weinig zicht op hebben of dat we te makkelijk terzijde schuiven.²

Ik stel voor om de schijnwerper te richten op Nederlandse vormen van alledaags politiek burgerschap. Het alledaagse staat hierbij voor het civiele element van het oplossen van concrete publieke problemen in de eigen leefomgeving. Het politieke staat in dit soort processen voor de politieke invloed die burgers op vertegenwoordigers van de overheid uitoefenen. Juist door de verbinding met het alledaagse bevinden de politieke elementen van dit burgerschap zich niet exclusief binnen het staatsdomein. Ze lopen daar doorheen zoals ze eveneens door het civiele domein heen lopen. Door het concept van alledaags politiek burgerschap kunnen we zien dat burgers niet alleen als kiezer maar ook in alledaagse rollen als ouder, dorpsbewoner, boer of zorgmanager politiek burgerschap bedrijven. Alledaags politiek burgerschap gaat over concrete publieke problemen die zij in hun leefomgeving ervaren. Het staat veel dichterbij hen dan de afstandelijke politieke arena's waar ze zich af en toe als kiezer mee bezighouden. Ik zal ter illustratie drie zeer uiteenlopende praktijken van alledaags politiek burgerschap beschrijven.

6.3 DRIE PRAKTIJKEN VAN ALLEDAAGS POLITIEK BURGERSCHAP

We hoeven in Nederland niet ver te zoeken om praktijken van alledaags politiek burgerschap aan te treffen. Burgers blijken tal van initiatieven te ontplooiën, gericht op het oplossen van publieke problemen. Zoals al eerder aangegeven, kunnen deze initiatieven hun oorsprong vinden in het tekortschieten van het openbaar bestuur, de negatieve gevolgen van beleid of in eigen initiatief van burgers. De drie praktijken die hier worden beschreven vertegenwoordigen elk een van deze oorzaken. Het gaat om de initiatieven van de vereniging doarpsbelang Reduzum, wonen op terpen in de Overdiepse polder en het Acomplex in Almere. Deze drie praktijken zijn onderzocht via open interviews en reeds bestaande documentatie. We hebben gesproken over de ontstaansgeschiedenis van het publieke probleem, ervaringen daarbij met de overheid en ervaringen met andere organisaties en professionals.³

6.3.1 DE VERENIGING DOARPSBELANG REDUZUM⁴

Op het Friese platteland zijn in de afgelopen twintig jaar veel gemeenten samengevoegd door processen van gemeentelijke herindeling. Dit leidt tot grotere gemeenten met veel verschillende dorpskernen. Zo'n gemeente heeft in veel gevallen een gebrek aan middelen om in alle dorpskernen de publieke voorzieningen op peil te houden. Dorpen die bijvoorbeeld een nieuw dorpshuis willen, krijgen vaak bij de gemeente te horen dat er geen geld voor is. Het gevolg hiervan is dat dorpsverenigingen zelf oplossingen gaan zoeken voor publieke problemen. Zo ook in het dorp Reduzum onder de rook van Leeuwarden.

De vereniging doarpsbelang Reduzum ontstond kort na de Eerste Wereldoorlog. Eind jaren tachtig kreeg de vereniging een belangrijke functie binnen het dorp. Het inwonersaantal daalde, huizen kwamen leeg te staan, nieuwbouw stagneerde en het aantal kinderen op de school daalde gestaag. Om deze ontwikkeling te keren, werd de vereniging eind jaren tachtig omgebouwd tot een professionele dorpsorganisatie. Volgens de huidige voorzitter Durk van Gorkum wil de vereniging "(...) de leefbaarheid in het dorp verbeteren en aanpassen aan wat de tijd en wat de mensen vragen". Doarpsbelang ontwikkelde in 1989 een dorpsvisie waarin tal van projecten en publieke voorzieningen werden genoemd die het dorp wilde realiseren. Het belangrijkste project was het ontwikkelen van een kleinschalige woonwijk van 27 woningen om de doorstroom van jongeren te bevorderen en ouderen die kleiner wilden gaan wonen mogelijkheden daartoe te bieden. Het plan werd oorspronkelijk ontwikkeld door de gemeente Boarnsterhim, maar die zag uiteindelijk uit kostenoverwegingen af van het project. Doarpsbelang Reduzum nam het plan over en realiseerde het met private financiering onder de naam Reduzum Súd bv. De benodigde bouwgrond werd zeer voordelig door de kerk ter beschikking gesteld, onder voorwaarde dat 75 procent van de winst in andere voorzieningen binnen het dorp zou worden geïnvesteerd. De investeerders bespaarden flink op het uitbesteden van het werk en ze pasten het oorspronkelijke plan van de gemeente aan, op een manier die de exploitatiemogelijkheden verbeterde. Van groot belang bij deze aanpassingen was het netwerk binnen het dorp en het feit dat het plan van binnenuit door bewoners werd uitgevoerd.

"Pieter Renia: 'Het heeft alles te maken met het netwerk. Je kunt als dorpsbewoners met elkaar als je het eens bent natuurlijk heel veel regelen zonder dat het allemaal formeel via het gemeentehuis moet. (...) Je hebt meer mogelijkheden". Durk van Gorkum: "Je zit meer tussen de mensen, de gemeente is een instantie. Het dorpsbelang is van ons, de mensen zijn het dorpsbelang. (...) Wat je zelf kunt regelen moet je niet overlaten aan de gemeente, dat is de belangrijkste les".

Het project werd een groot succes, alle woningen werden verkocht. Van de winst werden een kantine, een ijsbaan en andere lokale initiatieven gefinancierd. Reduzum Súd was van cruciaal belang voor de vitaliteit van de vereniging doarpsbelang. Het succes werkte aanstekelijk. Pieter Renia: "Daardoor kregen we ook lef. (...) Vooral dat zelfbewustzijn dat we kregen van we kunnen het best." In een aantal jaren slaagde de vereniging erin om een vaarroute door te trekken, een jachthaven aan te leggen, een windmolen te bouwen en de dorps-school te verbouwen (zie voor meer uitleg over deze projecten Hazeu et al. 2005).

In 2001 had doarpsbelang Reduzum alle projecten uit de eerste dorpsvisie gerealiseerd. Er was behoefte aan een vervolgstuk dat kaders zou stellen voor de komende 10 à 15 jaar. Hiertoe ontwikkelde de vereniging een masterplan gericht op recreatieve voorzieningen, sociaal-culturele voorzieningen, herstructurering van bestaande wijken en nieuwbouwplannen. In 2002 kreeg doarpsbelang Reduzum van de gemeente Boarnsterhim te horen dat deze zichzelf niet in staat achtte

tot een integrale beoordeling van het masterplan. De bestuurders van doarpsbelang Reduzum hadden het gevoel dat hun succes leidde tot een afstandelijker houding van de gemeente. In hetzelfde jaar gaf de gemeenteraad aan dat de dorpsvisie en het masterplan van Reduzum wel erg belangrijk waren. Reduzum werd door de gemeente Boarnsterhim als een lichtend voorbeeld gezien voor de overige dorpen die zij onder haar hoede had. In 2003 kregen de dorpsverenigingen in deze dorpen daarom het verzoek van de gemeente om ook een dorpsvisie te schrijven. Het initiatief van Reduzum werd door de gemeente geïnstitutionaliseerd en veralgemeeniseerd. De gemeente kon de stroom aan dorpsvisies en plannen nauwelijks aan, omdat de gegevensverwerking werd onderschat. Pas begin 2006 werd er begonnen met de concrete uitwerking van de dorpsvisies in het gemeentelijk beleid.

Ondertussen wachtte doarpsbelang Reduzum niet op de gemeente. De vereniging startte met de uitvoering van het masterplan. Het belangrijkste element van het plan was een nieuwbouwproject waarbij twaalf woon-zorgcombinaties werden gerealiseerd. De bedoeling hiervan was dat ouderen in de toekomst met de juiste zorgvoorzieningen in Reduzum konden blijven wonen. Na de afwijzende reactie van de gemeente op het masterplan richtte doarpsbelang Reduzum een pilotgroep op, om de plannen voor deze woon-zorgcombinatie verder te ontwikkelen. Ze slaagde er door goede contacten in om een woningcorporatie en een zorggroep voor het project te interesseren. De timing van het plan was erg gelukkig, omdat de zorggroep naar mogelijkheden zocht om de zorgverlening te decentraliseren en omdat de woningcorporatie naar mogelijkheden zocht om de leefkwaliteit te verbeteren. Beide instanties sloten een convenant voor de woon-zorgcombinatie. Doarpsbelang Reduzum bleef invloed houden op de ontwikkeling van dit project, omdat zij bij de eigenaar van de bouwgrond het recht op eerste koop had bedongen. Dit versterkte de onderhandelingspositie met de partners binnen het project. Andere partners waren de provincie Friesland en de Feriëning Lytse Doarpen (FLD), een door de provincie gefinancierde belangenbehartiger van dorpsverenigingen in Friesland. Door goede contacten en door slim politiek optreden kon doarpsbelang Reduzum in eerste instantie de gemeente omzeilen. Toen men eenmaal sociale en politieke partners had gevonden in de zorggroep, de woningcorporatie en de provincie, kon de gemeente niet meer achterblijven bij het verstrekken van de benodigde bouwvergunningen.

De inspanningen van doarpsbelang Reduzum kennen pieken en dalen. Niet alle leden zijn zo actief als degenen die in het bestuur zitten. Het blijkt erg makkelijk om mensen erbij te betrekken op het moment dat er vanuit het masterplan een nieuw project wordt gestart. Op projectbasis zijn de leden te motiveren om zich een tijdje actief in te zetten. Durk van Gorkum: "Het moet wel aardig worden, het moet aardig blijven, er moet wat actie in zitten." Deze projectgebonden inzet is niet uniek voor Reduzum. Volgens Ytsen Strikwerkda van de FLD zie je dit in veel Friese dorpen: "Dan is er weer een nieuwe impuls. Vaak ontstaan door een gebeurtenis of een idee. Dan is er iets, dan is er een aanleiding." Naast projectgebonden taken kent de vereniging doarpsbelang Reduzum beheerstaken die door

leden van een aantal werkgroepen worden uitgevoerd. De grote betrokkenheid bij de vereniging heeft volgens Pieter Renia te maken met het gevoel dat je samen iets bijdraagt aan de gemeenschap:

“In heel veel dorpen is het zo dat er wel een geest is van saamhorigheid en wij zullen dat met elkaar wel klaren. Dat is niet alleen Reduzum. Reduzum is daar wel altijd vrij sterk in geweest, maar ook in andere dorpen heb je hetzelfde. Dat kunnen wij zelf ook wel.” Durk van Gorkum: “Het is toch ook ons woongebied, ik leef hier. Dan heb ik toch ook een bepaalde mening over wat ik leuk vind en niet leuk vind, nou neem dat toch mee. (...) We doen dit niet omdat er zonodig huisjes bij moeten komen. We doen dit omdat we denken dat de totale leefbaarheid met een geringe groei wordt gestimuleerd.”

Veel gemeenten werken nog vrij sterk *top-down*. Ze ontwikkelen een plan, gaan de inspraakronde in en stuiten dan op weerstand. Er wordt voorbijgegaan aan de goede ideeën die in een gemeenschap kunnen leven. Durk van Gorkum:

“Je moet andersom redeneren. We hebben blijkbaar een probleem. Ga eerst eens met die groep mensen praten: hebben we een probleem? Wat moeten we eraan doen? Wat voor randvoorwaarden zijn er nodig voor de oplossingen enzovoort enzovoort. Het is veel te veel *top-down*, maar je moet het vanuit de basis opbouwen. En natuurlijk heb je deskundigen nodig om plannen te ontwikkelen, maar daar kan de gemeente voor zorgen. (...) Er zit heel veel kennis bij de Nederlandse bevolking. Probeer niet eerst een oplossing te bedenken, maar probeer eerst het probleem te bespreken met de bevolking en zoek dan gezamenlijk met de bevolking naar een aantal mogelijke oplossingen. Je komt veel beter over als je het op die manier doet.”

Het belangrijkste probleem van de vereniging doarpsbelang Reduzum is de gemeente. Hun ideeën stuiten regelmatig op geldgebrek, op het feit dat ze niet in het beleid passen of de gedachte dat een plan verstorend werkt, omdat men daar dan de aandacht op moet gaan richten. Volgens Ytsen Strikwerda van FLD speelt dit probleem bij meer Friese dorpen: “Het zijn vaak de gemeenten die iets niet willen, want het kost hun geld of het past niet in hun plaatje.” Het is voor dorpsverenigingen niet eenvoudig om hier mee om te gaan, omdat ze expertise en soms ook kapitaal nodig hebben om zonder de gemeente publieke problemen op te lossen. Het vergt bovendien veel politiek inzicht en politiek gemanoeuvreren van de verenigingsleden om de gemeente mee te krijgen. Toevallig zitten er in het huidige bestuur mensen die de gemeenteorganisatie goed kennen en die ook goed weten hoe de hazen lopen in de politiek. De maatschappelijke inzet van de verenigingsleden voor hun gemeenschap, in combinatie met politiek vernuft op de juiste momenten, maakt de vereniging doarpsbelang Reduzum zo succesvol.

6.3.2 WONEN OP TERPEN IN DE OVERDIEPSE POLDER⁵

In 2000 veranderde het leven van zeventien boerengezinnen in Waspik nabij Waalwijk volledig. De provincie Noord-Brabant besloot een voorlichtingsbijeen-

komst te organiseren over de plannen die zij had binnen het project 'ruimte voor de rivier' van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (v&w). Tijdens de bijeenkomst kregen de aanwezige boeren een kaart te zien waarop hun woongebied – de Overdiepse polder – rood was ingekleurd. Dit betekende dat de polder als noodoverstroomgebied was aangewezen. Na de overstromingen van 1993 en 1995 was het duidelijk dat er iets aan de wateroverlast in Nederland moest gebeuren. Overstroming is volgens de overheid een publiek probleem dat om oplossingen vraagt. De boeren in de Overdiepse polder zijn niet bang van water. Met zeventien gezinnen vestigden ze zich in de late jaren zeventig, in de wetenschap dat er overstromingsproblemen konden ontstaan. De Overdiepse polder ligt precies op een plek in het Maasgebied waar de waterstand hoog kan worden. Toch kwamen de plannen voor een noodoverstroomgebied voor de bewoners als een donderslag bij heldere hemel. Ze werden geconfronteerd met voor hen negatieve gevolgen van beleid. Zij moesten de polder verlaten als het aan de provincie lag.

Ongeveer een week na de voorlichtingsbijeenkomst kwam een aantal bewoners met elkaar in gesprek op het erf van Nol Hooijmaijers. Ze waren erg verontwaardigd over de plannen van de provincie, vooral omdat ze vermoedden dat deze al veel verder gevorderd waren dan tijdens de voorlichtingsavond bleek. De aanwezigen maakten een cruciale inschatting van de situatie en de mogelijkheden die zij hadden om deze te beïnvloeden. Ze overwogen te gaan procederen tegen de plannen, waardoor ze deze waarschijnlijk twintig jaar zouden kunnen tegenhouden. Met procederen hadden ze eerder slechte ervaringen opgedaan. Daarom besloten ze de overheid voor te willen zijn. Ze riepen alle bewoners bij elkaar en bespraken de situatie. Tijdens deze bijeenkomst werden de bewoners het vrij snel eens over een op samenwerking met de overheid gerichte aanpak. Ze onderkenden volgens Nol Hooijmaijers het grote publieke belang van noodoverstroomgebieden. De Overdiepse polder zou er onder andere aan kunnen bijdragen dat Den Bosch en delen van Dordrecht bij ernstige overstromingen geen gevaar zouden lopen. De bewoners besloten dat ze zelf met een panklaar plan moesten komen, dat als alternatief kon gelden voor de provinciale plannen. Ze zagen in dat snelheid daarbij geboden was, zodat ze niet voor een voldongen feit zouden worden geplaatst door verder uitgewerkte overheidsplannen.

De planvorming ging relatief snel. Binnen twee weken had een aantal initiatiefnemers een globaal alternatief plan bedacht: het terpenplan. Uitgangspunt hierbij was dat de Overdiepse polder een noodoverstroomgebied kon worden zonder dat alle boeren de polder hoefden te verlaten. De boeren in de polder waren allemaal veehouder. Hun bedrijven konden in principe op grote terpen worden geplaatst, zodat ze ook bij extreem hoog water hun bedrijf konden voortzetten. De boeren bedachten dit plan vanuit hun dagelijkse bedrijfsvoering. Door het hele bedrijf op een terp te plaatsen hoefde het vee bij een overstroming niet te worden verhuisd. Bovendien ontstonden er geen problemen met kwaliteitscertificaten die in de loop der jaren waren opgebouwd. Concreet hield het plan in dat er langs het Oude Maasje een nieuwe dijk zou worden aangelegd, met evenwijdig daaraan

een rij terpen. Gezien de benodigde oppervlakte, was er maximaal ruimte voor acht terpen. Dit betekende dat acht veehouders in de polder konden blijven en dat acht eruit moesten.⁶ De houtskoolschets van het plan werd verder uitgewerkt door vier bewoners. Zij zochten een adviseur aan via de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO). Samen met hem schreven ze een terpenplan op hoofdlijnen. Het plan werd diverse malen aan de andere bewoners voorgelegd. Ze verklaarden zich na anderhalf jaar akkoord.

Na de fase van planvorming brak voor de bewoners van de Overdiepse polder een fase aan waarin ze hun plan gingen uitdragen naar de politiek. Het besluitvormingstraject zou naar verwachting nog tot 2006 duren. Daardoor was er genoeg tijd om politici en bestuurders van hun plan te overtuigen. De vier voortrekkers richtten in 2002 de ‘Vereniging belangengroep Overdiepse polder’ op, waarvan zij het bestuur gingen vormen. De belangengroep had tot doel om via overleg en lobby overal het eigen plan in te brengen en een gesprekspartner te worden van de provincie, rijkswaterstaat en het ministerie van V&W. Via goede persoonlijke contacten bij de provincie kregen de boeren toegang tot de provinciale stuurgroep en zaten ze regelmatig aan tafel met het projectteam van Rijkswaterstaat. De vereniging belangengroep Overdiepse polder slaagde er bovendien in om hun plan zeer breed onder de aandacht te krijgen. Het plan werd een hit in bestuurlijk Nederland, omdat de boeren expliciet geen gebruik wilden maken van bezwaaren beroepsprocedures. De planvorming door het rijk en de provincie kon daardoor aanmerkelijk worden versneld. Het was voor overheden in dit soort planingsprocessen heel gebruikelijk om *top-down* en defensief te werk te gaan door betrokkenen pas op de hoogte te stellen zodra de bezwaarprocedure voor de deur stond. Het uitgangspunt was daarbij dat de betrokkenen zich zouden verzetten. Door het initiatief van de boeren werd deze negatieve spiraal doorbroken. Het terpenplan werd zelfs een belangrijk voorbeeld van ontwikkelingsplanologie: een nieuwe werkwijze om samen met medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen te komen tot gebiedsgerichte visievorming en uitvoering van beleid. Het is de bedoeling dat de overheid zich daarbij als partner van ondernemende mensen en bedrijven gaat gedragen, die de dynamiek versterkt en ruimte schept voor burgers om mee te kunnen doen (Tweede Kamer 2003-2004).

Ondanks alle mooie woorden van het ministerie, die lijken te getuigen van de intentie om anders met planologische projecten om te gaan, botste de vereniging belangengroep Overdiepse polder op de bureaucratie en op de neiging van de overheid om de uitvoering van ruimtelijke plannen ter hand te nemen. Na hun toetreding tot de provinciale stuurgroep nam de duidelijkheid en overzichtelijkheid van de totale planvorming voor de burgers af. Desondanks hebben ze lang het initiatief over hun eigen plan weten vast te houden. Hier kwam vanaf november 2004 verandering in, toen Rijkswaterstaat en de provincie een bestuursovereenkomst tekenden over de verdere uitvoering van de plannen. Er werd een ambtelijke stuurgroep opgericht waarin de boeren een onafhankelijke vertegenwoordiger hadden zitten.⁷ In de stuurgroep werden drie varianten ontwikkeld

voor de inrichting van de Overdiepse polder, waarvan het terpenplan er een was. Volgens Nol Hooijmaijers van de vereniging was deze gang van zaken risicovol, omdat de politiek uiteindelijk ook voor een andere variant dan het terpenplan kon kiezen. Door de werkwijze van de ambtelijke werkgroep raakten de boeren de grip op hun plan kwijt. Ze probeerden wel politieke invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld door snel aan te sturen op financiële basisregelingen voor de acht bedrijven die bij de uitvoering van terpenplan de polder zouden moeten verlaten. Verder stimuleerden ze actief een planstudie waarin al concrete inrichtingsplannen werden uitgewerkt binnen de variant van het terpenplan. De vereniging bewaakte bovendien de naleving van de afgesproken termijnen en procedures door de overheid. Hooijmaijers: “We zaten er kort op: van kom, het traject halen we niet.”

Al deze inspanningen trokken een zware wissel op het dagelijks leven, vooral van de vier bestuurders van de vereniging. Hooijmaijers hierover: “Mijn vrouw heeft wel eens gezegd van: ge hebt er toch wel erg in dat ge koeien moet melken en dat ge boer bent hè?” De kracht van de vereniging is dat alle leden in hetzelfde schuitje zitten: “het bestuur of de leden zijn allemaal hetzelfde, allemaal voor hetzelfde doel, voor hetzelfde orgaan en met dezelfde wensen en belangen”. Er vindt tussen alle bewoners veel informeel overleg plaats over de gang van zaken rond het terpenplan. Formeel vergadert de hele vereniging elke twee maanden. Daarnaast worden er informatieavonden georganiseerd ter voorbereiding op de uitvoering van het terpenplan. Ze nodigen experts uit die advies geven over aspecten waar ze rekening mee moeten houden als het plan doorgaat. Voorlopig is het doorgaan van het terpenplan omgeven met onzekerheden, die de leden van de belangengroep Overdiepse polder wel eens slapeloze nachten bezorgen.

6.3.3 HET ACOMPLEX IN ALMERE⁸

Van een geheel andere orde is de realisatie van het Acomplex in Almere. Het gaat hier om een eigen initiatief van burgers, waarbij een oplossing wordt gezocht voor een publiek probleem. Het Acomplex is uniek, omdat het de eerste woongroep in Nederland is voor mensen met schizofrenie. In totaal krijgen 38 mensen met schizofrenie de mogelijkheid om zelfstandig te wonen. Anna Zanstra, de initiatiefneemster, heeft een zoon met schizofrenie die al meer dan 23 jaar is behandeld, vanuit steeds wisselende psychiatrische visies. Schizofrenie is een aandoening met veel verschijningsvormen, zoals: in de war en angstig zijn, stemmen horen, denkbeeldige personen zien, onvoorspelbare woede-uitbarstingen hebben, zelfverwaarlozing en paranoïde zijn. Volgens Ypsilon, de belangenbehartiger van mensen met schizofrenie of psychose, lijdt één op de honderd mensen aan schizofrenie.⁹ Het is daarom een serieus maatschappelijk en publiek probleem. Meestal wordt dit probleem opgevangen door de familie of door de geestelijke gezondheidszorg (GGZ). Er wonen echter ook veel mensen zelfstandig of op straat (de zorgwekkende zorgmijders). Al deze situaties zijn volgens Anna Zanstra problematisch.

Op basis van eigen ervaringen en veel gesprekken met familieleden kwam Anna Zanstra jaren geleden tot de slotsom dat er anders met schizofrenie moet worden omgegaan. Voor familieleden kan het samenwonen met iemand die aan schizofrenie lijdt een totale ontwrichting van het dagelijks leven teweegbrengen. Veel ouders kunnen het daarom slechts enkele jaren opbrengen om hun kind in huis te hebben. De andere manier waarop we met deze aandoening omgaan, is door deze mensen op te nemen in psychiatrische ziekenhuizen en beschermde woonvormen. Binnen deze GGZ-instellingen is het probleem dat er te weinig specifieke aandacht voor het ziektebeeld bestaat, omdat te veel mensen met verschillende aandoeningen bij elkaar zitten. Een ander probleem is dat de kamers klein zijn en dat bewoners vaak een kamer delen. Ten slotte worden mensen met schizofrenie binnen instellingen als patiënten behandeld. Hierdoor is er te weinig aandacht voor hun kwaliteit van leven. Anna Zanstra bedacht een andere oplossing voor dit publieke probleem. Volgens haar hebben schizofrene mensen behoefte aan een eigen huis, een stabiele leefomgeving en niet al te veel betuttelende zorg. Met een aangepaste woonomgeving en ondersteuning kunnen ze een vrij normaal leven leiden, waarbij de kwaliteit en de veiligheid veel hoger is dan wanneer ze thuis of in een instelling wonen. Deze inschatting bracht haar op het idee om een wooncomplex te ontwikkelen dat alleen bestemd is voor mensen met schizofrenie.

Het idee voor zo'n wooncomplex viel in vruchtbare bodem toen Anna Zanstra in 2000 verhuisde naar Almere. Ze werkte een visiedocument uit over hoe de woongroep eruit zou kunnen zien. Met dit document ging ze naar een aantal woningstichtingen. Al na een week werd ze uitgenodigd bij de woningstichting WVA. De eerste gesprekken waren positief, er ontstond een intentie om te gaan samenwerken. Vrij snel daarna kwam ze op het spoor van een woon-zorg stimuleringsregeling van het ministerie van VROM. Ze kreeg de subsidie en kon daarmee de lopende kosten dekken van de inmiddels opgerichte 'Stichting Voorbereiding Acomplex'. De volgende stap was contact zoeken met de gemeente Almere. Ze kwam in gesprek met de dienst stedelijke ontwikkeling over een locatie. De gemeente zag mogelijkheden in de Stripheldenbuurt, een buurt waar onder andere ook een tbs-kliniek en een brede school werden gevestigd.

Opvallend was dat Anna Zanstra overal waar zij met instanties contact zocht zeer goed beslagen ten ijs kwam. Zij was ingelezen in de relevante regelingen van het volkshuisvestingsbeleid. Zij was bovendien goed gedocumenteerd over wat er met schizofrene mensen aan de hand is en wat de ziekte voor sociale gevolgen heeft voor hun families. Ze was ten slotte goed voorbereid op het articuleren van concrete eisen waaraan het wooncomplex moest voldoen. Het moest bijvoorbeeld om goedkope huurwoningen gaan, gelegen op de begane grond, met zoveel mogelijk ruimte en liefst in de buurt van openbaar vervoer en winkels. Ook op het gebied van de zorg had Anna Zanstra specifieke opvattingen. Ze stuitte hierbij op verzet uit de GGZ:

“Ik had het gevoel van, ik weet hoe het moet en voorlopig hou ik het in eigen hand. Het is volledig buiten de GGZ om ontwikkeld, maar dan ook volledig. In het comité van aanbeveling zit niemand uit de GGZ. Ik heb daar wel om gevraagd, maar we hebben drie afwijzingen gekregen en toen heb ik het niet meer gevraagd.”

Anna Zanstra heeft zich volgens eigen zeggen in het begin bewust heel vasthoudend opgesteld over de zorgcomponent: “Voor iemand die gestudeerd heeft en een specialistische opleiding als psychiater heeft, is het bizar als een huisvrouw zich aanmatigt om te weten hoe het moet. Zo simpel is het.”

Een jaar later raakte Dick de Haas bij het project betrokken. Hij heeft een zoon die aan schizofrenie lijdt en was al lang op zoek naar een geschikte woonvorm. Toen Anna Zanstra en Dick de Haas zich gingen bezighouden met het organiseren van de zorgcomponent, kwam er veel meer werk op hen af dan ze hadden verwacht. De regeldichtheid in de zorg bleek dermate hoog dat ze moeite hadden om antwoorden te vinden op vragen als: neem je zelf personeel aan? Of wie doet dat? Hoe zit de CAO in elkaar? Wat zijn de arbovoorwaarden? Ze kwamen tot de conclusie dat ze op zoek moesten naar een professionele zorgleverancier. Na een aantal gesprekken vonden ze een partner in triAde, een zorgaanbieder die decentrale zorgprojecten ontwikkelt waarbij vermaatschappelijking van de zorg vooropstaat.¹⁰ De twee ouders en zorgmanager Miriam van der Laan van triAde vonden elkaar vrij snel in een basisfilosofie over het omgaan met schizofrenie. Ze gingen ervan uit dat schizofrenie een chronische handicap is die je niet meer kunt genezen, maar die wel inpasbaar is in een normaal en acceptabel leven. Het uitgangspunt voor de zorg luidde daarom: ‘Normaal wat kan en bijzonder wat moet.’ De bewoners werden vanuit deze filosofie als gewone mensen bejegend. Zanstra, De Haas en Van der Laan hebben voor de zorg mensen aangezocht die stevig in hun schoenen staan en die het leven voor de bewoners gezellig, veilig en leuk maken. Hierbij werd expliciet vermeden om alleen professionals in te huren die aan de bewoners vertellen hoe het moet en die continu willen behandelen en veranderen. Zo zijn er bijvoorbeeld medewerkers inloop en medewerkers die helpen bij het huishouden, beide zonder een medische achtergrond, en er zijn medewerkers begeleid zelfstandig wonen met een medische achtergrond. In het wooncomplex is een inloopcentrum in de gemeenschappelijke ruimte dat dag en nacht open is. Dat is vooral handig voor bewoners die ’s nachts bang zijn en behoefte hebben aan een praatje. Er is ’s nachts altijd iemand met een zorgachtergrond aanwezig. Verder werd uiteindelijk een psychiatrisch ziekenhuis in Amsterdam bereid gevonden om in het complex een dagactiviteitencentrum op te zetten. Het DAC in Almere stuurt het dagactiviteitencentrum aan.

Anna Zanstra en Dick de Haas moesten zich enorm inspannen om het Acomplex van de grond te krijgen. Ze organiseerden bijvoorbeeld bijeenkomsten waarbij ze mensen uitnodigden om over de misère van mensen met schizofrenie te vertellen. Verder lobbyden ze ontzettend veel bij ambtenaren en politici en draaiden mee in het institutionele vergadercircuit. Om in Almere meer bekendheid te

geven aan hun project organiseerden ze eind 2002 een congres over schizofrenie, waarvoor onder andere alle betrokken gemeentelijke instanties waren uitgenodigd. Het congres droeg sterk bij aan verbreding van de betrokkenheid binnen de gemeente. In de loop van 2002 hadden Zanstra en De Haas alle samenwerkingspartners om de tafel zitten. Vanaf dat moment vond er een overgang plaats van een idealistisch plan naar een zakelijk proces, een omslag die ze niet hadden verwacht. Opeens moesten ze gaan onderhandelen over hun project. Dit leidde tot een gevoel van afnemende invloed: “Je hebt geen invloed, ook als je het nog een keer zou doen, dan zou hetzelfde proces zich afspelen.” Verder hebben Zanstra en De Haas bijvoorbeeld de woningstichting gestimuleerd om subsidies aan te vragen bij het ministerie van VROM en bij de provincie. Zanstra: “Ja, we hebben wel geduwd (...) op gegeven moment waren we zelfs bezig om voor hen de formulieren in te vullen (...) we hebben ze wel zitten pushen van: ga daar nou achterheen.” Desondanks overheerste bij Zanstra en De Haas de dankbaarheid voor de hulp en betrokkenheid van de woningstichting bij het project. Op eigen initiatief schreven ze allerlei fondsen aan voor subsidies om de gemeenschappelijke ruimte en een binnentuin mee in te richten. Samen met Miriam van der Laan werden ze geconfronteerd met financieringsproblemen van de huisvestingscomponent. Om niet in de problemen te komen met de ingewikkelde regelgeving, drongen ze er bij het ministerie van VWS op aan dat het Acomplex een experiment zou worden. Bij VWS werden ze doorverwezen naar het college van zorgverzekeraars. Miriam van de Laan: “Je blijft in de mallemlen zitten van mensen die verwijzen naar anderen en je komt maar langzaam verder. Bereidheid tot meedenken is er volop, maar het unieke concept is moeilijk in te passen in de bestaande regelgeving.” Er was erg veel creativiteit nodig bij de interpretatie van regels om de zorg betaald te krijgen binnen de AWBZ-normen.

Het beheer is in handen van het bestuur van de stichting Acomplex. Het bestuur wordt gevormd door een aantal ouders en Miriam van der Laan van triAde. Het is de bedoeling dat op termijn een vertegenwoordiger van de bewoners toetreedt tot het bestuur. In de statuten zijn de verantwoordelijkheden van het bestuur en van triAde geregeld. Alle zorg die binnen de AWBZ valt behoort tot de verantwoordelijkheid van triAde, maar hierover wordt ruggespraak gevoerd met het bestuur. Alle andere zaken in financiële, uitvoerende en inhoudelijke zin vallen onder het bestuur van de stichting. In de taakverdeling treedt er een verschuiving richting triAde op. De ouders hebben op dit moment een controlerende functie op de lopende zaken. Ze vormen daarnaast een belangrijk klankbord voor triAde, omdat zij al jarenlang ervaring hebben in het dagelijks omgaan met schizofrene mensen. Het is de bedoeling dat het bestuur zich zoveel mogelijk op de achtergrond begeeft. Miriam van der Laan: “de bewoners moeten het idee hebben van dit is ons complex”. Het bestuur richt zich vooral op het verbeteren van praktische zaken.

Er is tot nog toe veel belangstelling voor het Acomplex. Zanstra en De Haas gaan een boekje maken over het proces dat ze hebben doorgemaakt, zodat andere oudergroepen van hun kennis kunnen leren. Het bestuur ziet het als taak om het

initiatief breed onder de aandacht te brengen. Uniek aan het project is dat er is voorzien in een wetenschappelijk onderzoek, waarbij gedurende vijf jaar wordt gevolgd of en hoe deze woonvorm functioneert en wat de voordelen en nadelen zijn ten opzichte van de zorg binnen GGZ-instellingen. Inmiddels vindt het Acomplex al navolging in Den Bosch, waar een groep ouders is begonnen met de voorbereiding van het Bcomplex. Die mensen vragen regelmatig om tips en hulp. De Haas: “Dat kader heb ik nooit gehad, dat ik ergens kon bellen en informeren enzo.” Zanstra: “Niemand had belangstelling ervoor, laat ik het zo zeggen.”

De eerste bewoners hebben sinds maart 2005 hun intrek genomen. Bij een bijeenkomst met mensen van het zorgkantoor werd aan een van hen gevraagd hoe het beviel. Hij zei toen: “Ik woon hier in een gewoon huis in een gewone straat, maar als ik het angstig vind heb ik altijd een achterdeur waaruit ik kan vluchten en heb ik altijd een plek waar ik naartoe kan.” Deze opmerking komt dicht bij het ideaal dat Anna Zanstra, Dick de Haas en Miriam van der Laan nastreven: ‘normaal wat kan en bijzonder wat moet’.

6.5 ALLEDAAGSE EN POLITIEKE ELEMENTEN VAN BURGERSCHAP IN DE DRIE PRAKTIJKEN

De drie praktijken tonen tezamen een mix van alledaagse en politieke elementen in het burgerschap rond het oplossen van publieke problemen. Hoewel deze elementen in de werkelijkheid vaak een geheel vormen als gevolg van de dynamiek waarin het handelen zich afspeelt, is het van belang om ze naast elkaar te analyseren. Door analytisch onderscheid te maken, kunnen de specifieke bijdragen van beide elementen aan het burgerschap als geheel scherper worden aangegeleid.

6.4.1 HET ALLEDAAGSE ELEMENT VAN HET BURGERSCHAP

De drie praktijken illustreren dat er door burgers zelf initiatieven worden genomen om publieke problemen op te lossen. Opvallend daaraan is de snelheid waarmee ze zich een publiek probleem eigen maken en de creativiteit van de oplossingen die ze verzinnen. Het gaat in de drie praktijken om herkenbare en tastbare publieke problemen die bijdragen aan de gelijktijdige vorming van een belangengemeenschap én een handelingsgemeenschap van burgers, zoals Dewey reeds voorzag. Het alledaagse element van het burgerschap krijgt concreet vorm in deze twee gemeenschappen, omdat burgers door dezelfde belangen worden gebonden en omdat ze samen vanuit hun lokale kennis actief vormgeven aan oplossingen voor publieke problemen binnen hun leefomgeving. Oplossingen die de overheid vaak niet had kunnen bedenken.

De belangengemeenschap lijkt in de drie onderzochte praktijken te worden gevormd door verlicht eigenbelang. Burgers worden geconfronteerd met een concreet probleem in hun omgeving en zoeken naar een oplossing die in eerste instantie voor henzelf het probleem wegneemt. Wat echter opvalt is dat deze

oplossingen niet alleen bijdragen aan hun eigenbelang maar ook aan publieke belangen. Het creëren van nieuwe woningen in Reduzum levert niet alleen door-groeimogelijkheden voor de eigen jeugd of een goede behuizing met zorgvoorzieningen voor de eigen ouderen, maar de opbrengsten worden geïnvesteerd in andere publieke voorzieningen die anders niet mogelijk zouden zijn. Het terpenplan biedt een oplossing voor een aantal boeren om in de polder te blijven wonen, maar houdt tegelijkertijd rekening met de noodzaak van overstroomgebieden voor de bestrijding van hoge waterstanden in de regio. Het Acomplex ontlast niet alleen het leven van ouders die een schizofrene zoon of dochter hebben, maar draagt ook bij aan een volwaardigere kwaliteit van leven voor schizofrene mensen en aan hun inbedding in de samenleving.

Bij het oplossen van deze publieke problemen verzetten burgers veel werk door het probleem te interpreteren, een oplossing te verzinnen en vervolgens die oplossing in de praktijk tot uitvoering te brengen. Hun lokale kennis biedt hierbij een voorsprong op beleidsmakers. Gemeenteambtenaren in Boarnsterhim zien bepaalde mogelijkheden voor een voordeligere exploitatie van een nieuwe woonwijk niet, omdat ze het dorp Reduzum niet van binnenuit kennen. Beleidsmakers van het ministerie van v&w weten niet precies hoe het is om in het dagelijks leven met de dreiging van overstromingen om te gaan. Beleidsmakers bij het ministerie van vws en zelfs professionals in de psychiatrie kennen niet alle details van het dagelijks samenleven met schizofrene mensen. Tegelijkertijd komen burgers soms ook kennis tekort en moeten ze zich zeer snel in andere materie verdiepen dan ze hadden verwacht. Zo hebben de leden van de doarpsvereniging in Reduzum veel expertise opgebouwd over het ontwikkelen van kleinschalige woonwijken, de boeren in de Overdiepse polder hebben zich verdiept in de planologische problemen rond de overstroomgebieden en de ouders bij het Acomplex hebben inmiddels veel nieuwe kennis opgebouwd over het bestuurlijke circuit en over subsidieregelingen. In alle onderzochte praktijken speelden de contacten met professionals van maatschappelijke organisaties hierbij een belangrijke rol. Doarpsbelang Reduzum kreeg in het begin advies van de belangenbehartiger van Friese dorpen. De boeren in de Overdiepse polder werden ondersteund door de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie. De ouders van het Acomplex vonden snel gesprekspartners bij maatschappelijke dienstverleners, zoals de woningstichting WVA en zorgaanbieder triAde. De samenwerking met deze organisaties heeft bijgedragen aan kennisverdieping. Het voordeel hiervan is dat de betrokken burgers hun perspectief op een publiek probleem hebben verbreed. Het welbegrepen eigenbelang van de belangengemeenschap transformeerde als gevolg van kennisverdieping naar een breder probleembesef.

De handelingsgemeenschap biedt burgers eveneens een voorsprong op de overheid bij het oplossen van publieke problemen. Hun betrokkenheid richt zich doorgaans op één concreet publiek probleem, terwijl de overheid zich op vele publieke belangen richt en deze tegen elkaar afweegt. De kracht van burgers ligt in de maatschappelijke betrokkenheid die ze om zich heen weten te mobiliseren.

Hierbij valt op dat deze betrokkenheid lijkt aan te sluiten bij de eerder geschetste trends die het SCP in de *civil society* als geheel waarneemt richting ad-hocbetrokkenheid binnen informele verbanden, die zich bezighouden met concrete problemen in de eigen leefomgeving. We zien dit bijvoorbeeld bij dorpsbelang in Reduzum, waar het makkelijker blijkt om medeburgers voor losse projecten binnen de dorpsvereniging te interesseren dan voor een bestuurstaak. Ook de boeren in de Overdiepse polder werken op ad-hocbasis aan een project, zij het wel gedurende meerdere jaren. Zodra het terpenplan wordt gerealiseerd zal hun vereniging overbodig worden. Dit argument geldt niet voor de ouders van het Acomplex in Almere. Zij blijven actief in het bestuur van de stichting, zetten het beleid uit en zien toe op een goede zorgvoorziening voor de bewoners. Toch hebben ook zij de intentie om hun actieve rol steeds verder af te bouwen.

Ondanks de tendens richting projectgebonden betrokkenheid zien we dat de inzet waarmee een aantal dorpsbewoners, boeren en ouders samen publieke problemen te lijf gaan zeer groot is. Deze handelingsgemeenschappen zijn echter ook kwetsbaar. Het gaat vaak om een klein aantal mensen die samen een publiek probleem aanpakken. Soms trekt dit een grote wissel op hun privéleven. De bedrijfsvoering op de boerderij komt bijvoorbeeld onder druk te staan. Bij het Acomplex lag dit anders. De ouders hadden geen baan, waardoor ze veel tijd konden investeren in meedraaien in het vergadercircuit en in het uitzoeken van regelingen. Vooral als slechts enkele mensen samen een publiek probleem aanpakken is de tijdsinvestering die zij per persoon moeten doen zeer groot. Het is tekenend voor hun betrokkenheid dat zij desondanks doorzetten.

6.4.2 HET POLITIEKE ELEMENT VAN HET BURGERSCHAP

Als we de verhoudingen tussen burgers en overheid in de drie onderzochte praktijken vergelijken, dan valt op dat overheden heel verschillend op het politieke element in het burgerschap kunnen reageren. Soms wordt er goed ingespeeld op de pogingen tot politieke beïnvloeding door burgers, zoals bij alle drie de praktijken in de beginfase het geval was. Dorpsbelang Reduzum vond al snel een partner in de provincie Friesland om de dorpsvisie te verwezenlijken en de gemeente Boarnsterhim voor de plannen te winnen. De Vereniging belangengroep Overdiepse polder vond via goede politieke contacten en een goede lobby een gewillig oor bij de gemeente en de provincie. De ouders van het Acomplex konden dankzij succesvolle beïnvloeding van de burgemeester vrij snel rekenen op politieke steun. Contacten met individuele politici, bestuurders en ambtenaren waren bepalend voor het succesvolle verloop van de initiatieven in hun beginfase. Juist deze afhankelijkheid van welwillende individuele vertegenwoordigers van de overheid maakt de initiatieven kwetsbaar. De opgebouwde *goodwill* en het wederzijdse vertrouwen valt weg zodra deze personen verdwijnen door verkiezingen of zodra ze elders emplooi vinden. De boeren in de Overdiepse polder kregen bijvoorbeeld te maken met verschillende gedeputeerden bij de provincie. Ze moesten daarbij telkens opnieuw investeren in een goede relatie. Dit vergde veel politiek lobbywerk.

De afhankelijkheid van de welwillendheid van individuele overheidsvertegenwoordigers duidt op een fundamenteel onderliggend probleem: de overheid is als systeem niet ingericht op het omgaan met dit soort initiatieven van burgers. Dit heeft te maken met de gebondenheid van de overheid aan regels, procedures en afspraken en met de neiging van politici, bestuurders en ambtenaren om de regie te voeren over het oplossen van publieke problemen. Beide factoren belemmeren samenwerking met burgers in praktijken van alledaags politiek burgerschap.

De gebondenheid van de overheid aan regels, procedures en afspraken komt duidelijk naar voren bij de Vereniging belangengroep Overdiepse polder en bij het Acomplex. De boeren in de Overdiepse polder werden na het inbrengen van hun plan geconfronteerd met planningsprocedures en met de afspraken over de realisering van het noodoverstroomgebied, die in een bestuursovereenkomst werden vastgelegd tussen rijkswaterstaat en de provincie. Dit leidde bij hen tot onzekerheid, omdat ze zagen dat er naast het terpenplan ook andere plannen werden ontwikkeld. Ze kwamen bovendien in aanraking met de stroperigheid van de besluitvorming en stemden hun handelen hierop af. Ze letten niet voor niets zeer scherp op het bewaken van de afgesproken termijnen, op het aanjagen van projectleiders, het beïnvloeden van politici en op het uitlokken van eerste stappen die een daadwerkelijke uitvoering van het terpenplan dichterbij konden brengen. De ouders van het Acomplex en zorgaanbieder triAde werden in de uitvoeringsfase van hun plannen geconfronteerd met de ingewikkelde wet- en regelgeving in de gezondheidszorg. Door hun eigenzinnige opvattingen over de woonomgeving en de zorgverlening aan schizofrene mensen bleek het project slecht in de wet- en regelgeving in te passen. Er was bijvoorbeeld veel creativiteit nodig bij de interpretatie van AWBZ-regelgeving om de bekostiging van de zorgvoorziening binnen het Acomplex rond te krijgen. Er bestonden wel experimentenregelingen bij het ministerie van VWS, maar daar werd het Acomplex niet in ondergebracht. Ondertussen was er veel politiek gelobby nodig om aan geld te komen, mede omdat er moest worden opgebokst tegen de heersende opinies binnen de geestelijke gezondheidszorg over de behandeling van schizofrenie.

De neiging van politici, bestuurders en ambtenaren om de regie te voeren over het oplossen van publieke problemen zien we terug bij de Vereniging belangengroep Overdiepse polder en bij doarpsbelang Reduzum. Bij de planvorming rond ingrepen in de waterbouwkundige infrastructuur bestaat een lange traditie van *top-down*-overheidsinterventie in het dagelijks leven van burgers. Politici en bestuurders houden daarbij rekening met verzet van burgers die jarenlang gaan procederen tegen de plannen. Burgers die zelf een beleidsalternatief bedenken, dat inbrengen in de voorbereidingsfase en zich ook willen bemoeien met de uitvoeringsfase van het beleid, vormen binnen dit soort bestuurspraktijken een novum. Omdat sommige leden van de belangengroep Overdiepse polder ervaring hadden in de politiek, wisten ze enigszins in te spelen op het verdere verloop van het proces. Ze probeerden politieke invloed uit te oefenen door het aansturen op financiële basisregelingen voor de acht bedrijven die bij de uitvoering van het terpenplan de polder zouden moeten verlaten en door het actief stimuleren van

een planstudie, waarin al concrete inrichtingsplannen werden uitgewerkt binnen de variant van het terpenplan.

In Reduzum lag de regie over het oplossen van publieke problemen aanvankelijk bij de dorpsvereniging. Zij ontwikkelden een dorpsvisie en later een masterplan; zij zorgden dat ze zeggenschap hielden over hun projecten; zij wisten goed op andere overheden zoals de provincie in te spelen en zij waren succesvol in het samenwerken met woningcorporaties en andere maatschappelijke dienstverleners. De gemeente was in het begin enthousiast en stimuleerde de dorpsvereniging. Na de succesvolle uitvoering van de dorpsvisie sloeg de houding van de gemeente om. Zij begon de regie over de planvorming naar zich toe te trekken. Reduzum kreeg in 2002 te horen dat de gemeente geen integrale beoordeling van haar masterplan kon maken en in 2003 verbreedde de gemeente het initiatief van Reduzum naar haar andere dorpen, door hen uit te nodigen om een dorpsvisie te schrijven. Onder regie van de gemeente werd de planvorming op dorpsniveau geïnstitutionaliseerd en veralgemeniseerd. De veranderde houding van de gemeente leidde bij doarpsbelang Reduzum tot politieke beïnvloeding via andere wegen, onder andere door de vorming van de pilotgroep met sociale en politieke partners voor de ontwikkeling van twaalf woon-zorgcombinaties. Door dit slimme politieke handelen was de gemeente de regie weer kwijt en kon zij het masterplan van doarpsbelang Reduzum niet meer negeren.

De drie praktijken van alledaags politiek burgerschap illustreren dat burgers veel vindingsrijkheid moeten hebben om greep te behouden op hun visie op een publiek probleem. Deze vindingsrijkheid richtte zich in alle onderzochte praktijken op vormen van politieke beïnvloeding. Het politieke element in het alledaagse burgerschap werd dominanter door de interacties met politici, bestuurders en ambtenaren. Soms moesten burgers bijvoorbeeld wegen vinden om binnen deze interacties zodanig invloed uit te oefenen dat politici, bestuurders en ambtenaren zichzelf aan regels, procedures en afspraken hielden binnen de gestelde termijnen. Soms was hun beïnvloeding er juist op gericht dat overheidsvertegenwoordigers ruimhartiger met de regels om zouden gaan. De neiging van de overheid om regie te voeren over het oplossen van publieke problemen, leidde eveneens tot een intensivering van het politieke element in het alledaagse burgerschap. Door verdere besluitvorming uit te lokken, of door overheden via coalities met andere overheden en maatschappelijke dienstverleners te omzeilen, probeerden burgers greep te houden op hun visie op en oplossing voor een publiek probleem. In abstractere termen geformuleerd, deed zich hier het probleem voor dat vertegenwoordigers van de staat publieke problemen binnen hun eigen domein met hun eigen politieke en bestuurlijke mores wilden oplossen en dat burgers juist daardoor genoodzaakt waren om zich in het staatsdomein te begeven en het spel mee te spelen. Precies op dit punt werd de publieke participatie van burgers niet alleen een bezigheid binnen de *civil society*, maar tegelijkertijd ook een politieke aangelegenheid binnen het domein van de staat. Hier overlaptten het alledaagse civiele en het politieke element van het burgerschap elkaar en vervaagden de grenzen tussen beide.

6.5 OP ZOEK NAAR EEN NEW DEAL BIJ HET OPLOSSEN VAN PUBLIEKE PROBLEMEN

In verschillende beleidsdocumenten breekt de overheid een lans voor een nieuw maatschappelijk contract met burgers, geïnspireerd op Rousseaus sociaal contract. Het doel is om te komen tot meer wederkerigheid in de onderlinge relaties, onder andere door van burgers te verlangen dat zij respect opbrengen voor de uitkomsten van het publieke besluitvormingsproces en dat zij zich meer binden aan toezeggingen en afspraken die zij met de overheid maken.¹¹ Wellicht is het verstandiger om niet à la Rousseau een sociaal contract na te streven, maar meer à la Roosevelt op zoek te gaan naar een *New Deal* voor de relaties tussen burgers en overheid. Kenmerkend voor de *New Deal* was dat burgers en overheid samen op zoek gingen naar mogelijkheden om de gevolgen van de depressie te verzachten. Misschien dat de *New Deal* in Nederland zich vooral kan richten op het helen van de relaties tussen burgers en overheid, door burgers daadwerkelijk als een serieuze samenwerkingspartner te zien zodra zij zelf initiatieven nemen om publieke problemen op te lossen. Idealiter zouden burgers en overheid dan per situatie moeten zoeken naar een geschikte vorm van samenwerking, die enerzijds ruimte biedt aan de visie en oplossingen die burgers hebben bij een publiek probleem en die anderzijds deze oplossingen democratisch legitimeert.

139

In de eerste plaats zou het er bij zo'n *New Deal* om kunnen gaan dat politici, bestuurders en ambtenaren een grotere gevoeligheid ontwikkelen voor praktijken van alledaags politiek burgerschap. Het gaat erom de eigen op publieke problemen gerichte initiatieven van burgers te leren herkennen, erkennen en stimuleren. De drie onderzochte praktijken bevatten allemaal voorbeelden van overheidsvertegenwoordigers die in eerste instantie positief op de initiatieven van burgers reageerden. Veel hing hierbij af van de welwillendheid van individuen, terwijl het veel belangrijker is dat de overheid als systeem zo'n welwillende houding ontwikkelt. Het zou daarom mogelijk moeten zijn om flexibeler om te gaan met en meer ruimte te bieden aan zeer uiteenlopende situatie-, probleem- en tijdsgebonden praktijken van alledaags politiek burgerschap.

De flexibiliteit in de omgang met praktijken van alledaags politiek burgerschap kan bijvoorbeeld worden vergroot door het gebruik van discretionaire bevoegdheden van bestuurders en ambtenaren te stimuleren en deze wellicht zelfs te verruimen. Bestuurders en ambtenaren moeten durven koersen op hun professionele inschattingvermogen en zich niet verschuilen achter regels, procedures en afspraken. Hun beslissingen moeten uiteraard altijd wel kunnen worden verantwoord en uitgelegd. Ruimte bieden aan alledaagse praktijken van politiek burgerschap vergt terughoudendheid bij de regievoering door de overheid zodra er kansen op samenwerking liggen. Terughoudendheid zouden we hierbij kunnen opvatten als een nieuwe overheidsdeugd die geldt voor al haar vertegenwoordigers, juist omdat het niet overnemen van de regie bij praktijken van alledaags politiek burgerschap de samenwerking met burgers kan bevorderen. Politici zijn bij uitstek degenen die hierbij het voortouw kunnen nemen door zich terughou-

dend op te stellen, door burgers de ruimte en steun bieden die zij vaak nodig hebben en door ervoor te zorgen dat bestuurders en ambtenaren binnen hun overheidsorganisaties hetzelfde doen. Terughoudendheid als overheidsdeugd biedt, in combinatie met verantwoord gebruik van discretionaire bevoegdheden in concrete gevallen, de mogelijkheid om aan het geschonden vertrouwen van burgers in politiek en overheid te werken.

Als burgers bij het oplossen van concrete publieke problemen merken dat ze ruimte en steun van de overheid krijgen waar ze die nodig hebben, dan neemt de kans toe dat ze de overheid ook in andere situaties weer met meer vertrouwen tegemoet treden. Ik citeer Harry Boyte: “Any politics that hopes to repair people’s ties with government will have to emphasize citizen-government partnerships. (...) government is not only *for* the people (...) but also *of* the people and *by* the people as well” (Boyte 2004: 169). Geef burgers dus de kans om zelf publieke problemen op te lossen. Laat toe dat ze vanuit hun dagelijks leven op eigen initiatief optreden als medevormgever van de democratie. Overheidsbetrokkenheid hierbij is wel essentieel, om te waarborgen dat praktijken van alledaags politiek burgerschap voldoende democratische kwaliteit in zich herbergen. De overheid kan deze praktijken zichtbaar maken en ze openstellen voor inspectie door anderen. De democratische kwaliteit kan ook worden gewaarborgd door als overheid bij samenwerking met burgers transparant te zijn over de afwegingen die worden gemaakt. Burgers en overheid kunnen hierbij van elkaar leren door over afwegingen te discussiëren. De overheid kan er bovendien toe bijdragen dat alledaags politiek burgerschap gevrijwaard blijft van dwang tussen burgers onderling en dat burgers specifieke belangen verbinden aan algemene belangen. Deze twee kenmerken lijken de enige noodzakelijke voorwaarde te vormen om als burger op een deugdzame wijze vorm te geven aan de publieke ruimte binnen een politieke gemeenschap (zie Dryzek geciteerd in Bang 2004: 17).

Een *New Deal* tussen burgers en overheid kan het meest concreet vorm krijgen bij praktijken van alledaags politiek burgerschap. Omdat dit burgerschap zich op zeer concrete problemen richt, liggen er kansen op samenwerking waarin de overheid zich kan bewijzen als betrouwbare partner van burgers. De combinatie van verantwoord gebruik van discretionaire bevoegdheden en terughoudendheid als overheidsdeugd kan hieraan bijdragen. Door voor samenwerking te kiezen kan de overheid bovendien bijdragen aan de democratische legitimiteit van praktijken van alledaags politiek burgerschap. Iedere overheid krijgt de burgers die ze verdient. Een overheid die haar burgers meer vertrouwt door ruimte te bieden aan praktijken van alledaags politiek burgerschap, zal ook meer vertrouwen oogsten.

LITERATUUR

- Akkerman, T., M. Hajer en J. Grin (2004) 'The Interactive State: Democratization from Above?' *Political Studies*, 52: 82-95.
- Bang, H.P. (2004) *Everyday makers and expert citizens. Building political not social capital*, Technical Report Seminar. Political science program Australian National University, January 2004, Canberra.
- Becker, J. en P. Dekker (2005) 'Beeld van beleid en politiek', blz 328-362: in SCP, *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag: SCP.
- Beus, J. de (2001) *Een primaat van politiek*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Boyte, H.C. (2004) *Everyday politics: reconnecting citizens and public life*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Dekker, P., J. de Hart en E. Van den Berg (2004) 'Democratie en civil society', blz 181-220, in: SCP, *In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag: Sdu.
- Denters, S.A.H. (2004) *Achtergrondstudie Stedelijk Burgerschap*, Enschede: Universiteit Twente.
- Dewey, J. (1927) *The public and its problems*, Athens: Swallow Press/Ohio University Press.
- Dijstelbloem, H.O., C.J.M. Schuyt en G.H. de Vries (2004) 'Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving', blz 135-150 in: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eliasoph, N. (2006 te verschijnen) 'De destructieve vrijwilliger: hoe het morele verhaal van vrijwilligheid uitwerkt in hybride organisaties in Amerika', in: P. Dekker, M. Hooghe en G.J. Buijs, *Civil society tussen oud en nieuw*, (uitgever nog niet bekend).
- Gunsteren, H. van (1994) 'Burgers tussen politiek en civil society', blz 129-141 in P. Dekker (red.), *Civil society. Civil society en vrijwilligerswerk I*, Rijswijk: SCP.
- Hazeu, C.A., N.G.J. Boonstra, M. Jager-Vreugdenhil en P. Winsemius (2005) *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*, WRR webpublicaties nr. 9, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Michiels van Kessenich, A., R. Rouw en T. Schillemans (2002) 'Drie bestuurlijke cases over veiligheid, zorg en onderwijs', blz 71-110 in: RMO, *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag: RMO.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) *Burgers betrokken, betrokken burgers*, Den Haag: ROB.
- Schreuder, A. (2004) 'Nieuw in de planologie: richt je eigen polder in', *NRC Handelsblad*, 26 mei 2004: 7.
- Van Tilburg, L. (2005) 'Pionieren in de polder', *Binnenlands Bestuur*, 11 februari 2005: 30-31.
- Tweede Kamer (2003-2004) *Kabinetsvisie Andere Overheid*, 29 362, nr. 1.
- Tweede Kamer (2003-2004) *Nota Ruimte*, 29 435, nr. 2.
- Tweede Kamer (2004-2005a) *Verkenning burgerschap en andere overheid*, 29362, bijlage bij nr. 31.

- Verhoeven, I. (2004) 'Veranderend politiek burgerschap en democratie', blz 55-78 in: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verhoeven, I. (2006) 'Burgers als toezichthouders bij publieke besluitvorming', blz 83-97 in: M.A. Hajer, J. Grin en J.W. Versteeg, *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam: Aksant.
- Wagenaar, H. (2005) *Stadswijken, complexiteit en burgerbestuur*, Den Haag: XPIN.

NOTEN

- 1 Wagenaar onderscheidt als derde oorzaak verlichte bestuurders, waarbij het initiatief voor burgerparticipatie door bestuurders wordt genomen. Ik wijk af van dit onderscheid omdat ik in dit essay op zoek ben naar burgerschapspraktijken waarin burgers niet bewust door de overheid worden gestimuleerd om te participeren, maar uit zichzelf of in reactie op de overheid een publiek probleem gaan oplossen.
- 2 De Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) heeft een theoretische ordening van burgerparticipatie gemaakt door de constructie van een participatieladder. Hierbij hebben ze onder andere de burgerrollen van initiatiefnemer en samenwerkingspartner onderscheiden. Deze rollen lijken op publiek werk zoals Boyte dat benoemt. Opvallend is dat de ROB verder niets met deze rollen doet. Het argument daarvoor is dat ze een te sterke aantasting zouden vormen van het primaat van de politiek.
- 3 Gezien de beperkte omvang van dit onderzoek gaat het bij deze cases niet om uitvoerige studies, waarbij tientallen betrokkenen zijn geïnterviewd, of waarbij via participerende observatie een diepgaand gevoel is ontwikkeld voor de drie praktijken. Het gaat om een eerste impressie die in ieder geval indicaties biedt van praktijken van alledaags politiek burgerschap en die verschillende soorten problemen en kwetsbaarheden signaleert.
- 4 Deze casus is gebaseerd op interviews met Durk van Gorkum en Pieter Renia van dorpsbelang Reduzum en met Ytsen Strikwerda van de Feriening Lytse Doarpen (FLD) die 281 dorpsverenigingen in Friesland ondersteunt. Ik dank allen voor hun medewerking aan dit onderzoek. Meer informatie is ontleend aan Hazeu et al. (2005).
- 5 Deze casus is gebaseerd op een interview met Nol Hooijmaijers, bestuurslid van de vereniging belangengroep Overdiepse polder. Ik dank hem voor zijn medewerking aan dit onderzoek. Meer informatie is ontleend aan Schreuder (2004).
- 6 In totaal zijn er in de polder zestien veehouders. De zeventiende bewoner heeft een jachthaven en komt door de plannen niet in de problemen.
- 7 De reden hiervoor is dat de Vereniging belangengroep Overdiepse polder afstand wilde bewaren zodat ze haar plan kon verdedigen als dat nodig was.
- 8 Deze casus is gebaseerd op interviews met Anna Zandstra, Dick de Haas en Miriam van der Laan van de stichting Acomplex. Ik dank allen voor hun medewerking aan dit onderzoek. Meer informatie is ontleend aan de brochure over het Acomplex en aan Van Tilburg (2005).
- 9 <www.schizofrenieplein.nl/yps2.htm> (voor het laatst geraadpleegd op 16 oktober 2005).
- 10 Voor meer uitleg over vermaatschappelijking van zorg zie Michiels van Kessenich et al. (2002).
- 11 Zie onder meer de 'Kabinetsvisie Andere Overheid' (Tweede Kamer 2003-2004: 14) en de notitie 'Verkenning Burgerschap en Andere Overheid' (pp. 18-21), te vinden via <www.andereoverheid.nl/AndereOverheid/Web/Publicaties/Andere+Overheid.htm> (voor het laatst geraadpleegd op 1 maart 2006).

7 ANDERE BURGERS?

Paul Dekker

7.1 VERWACHTINGEN VAN DE BURGERS

Burgerschap staat volop in de belangstelling. Niet voor het eerst, maar in ons land waarschijnlijk wel meer dan ooit als onderwerp van overheidsbeleid. Voor het realiseren van een ‘andere overheid’ streeft het kabinet nadrukkelijk ook een andere burger na:

“Het kabinet denkt dan aan een burger die zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen, maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven.” (Tweede Kamer 2004: 5)

Deze nieuwe burger wordt zelfstandiger en gaat zich privé en in het publieke domein meer bewust van zijn eigen verantwoordelijkheden gedragen. Hij krijgt daarvoor de nodige ruimte, waardoor overheid en burger “als het ware een nieuw maatschappelijk contract” (Tweede Kamer 2005: 13) afsluiten. In de sfeer van de publieke en maatschappelijke dienstverlening¹ moeten de keuzevrijheid en zeggenschap van burgers worden vergroot. Een vergelijkbaar streven naar andere burgers is ook aanwezig in hervormingsprogramma’s in ons omringende landen. Zo is in het Vlaamse regeerakkoord ‘Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen’ van juli 2004 te lezen:

“De overheid kan niet alles en kan het niet alleen. (...) een samenleving die haar verantwoordelijkheid niet opneemt, kan moeilijk eisen stellen aan de overheid. De kwaliteit van de overheidsdienstverlening moet beter. (...) Minder regels, maar die echt handhaven. Meer appèl op verantwoordelijkheidsbesef en actief burgerschap. Rechten en plichten.” (aangehaald in Carton en Pauwels 2005: 88)

In het Verenigd Koninkrijk werkt ‘New Labour’ al langer aan de ‘activation’, ‘empowerment’ en ‘responsibilisation’ (Clarke 2005) van de burgers: ze actiever en ondernemender maken, meer ‘choice and voice’ geven in de aansturing van (semi-) publieke diensten en aanzetten tot individueel en sociaal verantwoordelijk gedrag. De accenten mogen verschillen – in Vlaanderen wat meer aandacht voor de samenleving en het middenveld, in Nederland wat meer voor zelfredzaamheid van individuen en in het Verenigd Koninkrijk na jaren privatisering inmiddels meer voor een sociaal verantwoordelijk gebruik van rechten – de richting is dezelfde: de burgers moeten minder van de overheid verwachten en meer voor zichzelf en hun naasten zorgen. Ze mogen zich kritischer gaan opstellen als klanten van de maatschappelijke dienstverlening en ze mogen zich engageren in collectieve acties, maar wel zo dat dit bij voorkeur niet leidt tot nieuwe politieke

verlangens. Individuele zelfredzaamheid en maatschappelijke zelfregulering zijn het doel. Dat deze lastig te bereiken zijn en de overheid zelf een belangrijke hindernis kan zijn, wordt in andere hoofdstukken geïllustreerd voor diverse beleidsterreinen.

In dit hoofdstuk is geen beleidsterrein aan de orde, maar verken ik met gegevens uit bevolkingsenquêtes de mentale staat van moderne burgers en hun ideeën over burgerschap. Ik doe dat door in de tijd en landenvergelijkend gemiddelde burgers te beschrijven en te duiden. Het is inmiddels een dooddoener om te zeggen dat de gemiddelde burger niet bestaat en er zijn de afgelopen jaren ook interessante pogingen gedaan om een genuanceerder beeld te schetsen met burgerschapstypen en -stijlen (zie bijvoorbeeld Van den Brink 2002). Toch heeft de uit bevolkingsenquêtes oprijzende gemiddelde burger wel zeggingskracht als belichaming van de tijdgeest en collectief zelfbeeld. Natuurlijk hebben de gebruikte bevolkingsenquêtes daarbij hun beperkingen. De vragen en antwoordmogelijkheden zijn zelden precies wat men zou willen weten en meestal nogal ongenueanceerd. Bij de beantwoording zal het goede voornemen het vaak winnen van het werkelijke gedrag, de sociale wenselijkheid van de oprechtheid. Dat laatste is hier echter geen groot bezwaar. Deze bias maakt enquêtes juist tot een geëigend instrument om het *publieke* opinieklimaat te peilen. Ik ben in het bijzonder geïnteresseerd in opvattingen over burgerschap, het belang van en opvattingen over de politiek en verwachtingen van de overheid. Daar wordt met een aantal algemene indicatoren eerst landenvergelijkend (paragraaf 7.2) en in tijdsperspectief

Tabel 1 Het relatieve belang van onderwerpen:^a afwijkingen van de nationale gemiddelden in tien Europese landen

	VK	SE	DK	DE	NL	BE	FR	PT	AT	IT
Gezin	67	63	68	54	51	53	56	72	53	64
Gezondheid	31	37	28	38	44	33	33	41	37	38
Partner	8	-11	-5	5	17	14	4	-4	4	-12
Vriendschap	16	19	21	2	15	11	6	8	1	5
Werk	-5	12	16	24	-1	12	22	11	22	30
Vrije tijd	-10	-11	-9	-14	-10	-11	-10	-20	-9	-15
Geld	-5	-5	-14	-3	-12	-7	-5	-8	-8	-11
Religie	-16	-19	-17	-17	-12	-18	-19	-9	-17	-9
Onderwijs	-5	-11	-11	-10	-13	-14	-15	-6	-9	-11
Sport	-18	-17	-18	-20	-18	-18	-19	-19	-18	-20
Kunst en cultuur	-19	-18	-17	-21	-19	-16	-14	-21	-20	-18
Seksualiteit	-22	-21	-22	-20	-21	-19	-17	-20	-17	-20
Politiek	-21	-20	-19	-19	-22	-21	-21	-22	-21	-20

a Afwijkingen van de gemiddelde positie (= 23) van het niet (= 0) of wel (= 100) noemen van het onderwerp in antwoord op de vraag op een lijst met de dertien onderwerpen 'de drie belangrijkste voor u' aan te geven.

(paragraaf 7.3) naar gekeken. Vervolgens ga ik verder in op burgerschapsidealen (paragraaf 7.4), maatschappelijke problemen en politieke prioriteiten (paragraaf 7.5) en visies op 'de politiek' (paragraaf 7.6). In de slotparagraaf worden de cijfers en beschrijvingen verdicht tot een (zelf)beeld van de huidige Nederlandse burger en wordt de vraag opgeworpen hoe dat zich verhoudt tot het wensbeeld van een andere overheid. Hoe wenselijk en waarschijnlijk zijn andere burgers?

7.2 NEDERLAND VERGELEKEN

Tabel 1 geeft enig inzicht in wat Nederlanders en andere Europeanen belangrijk vinden in het leven. Uit dertien onderwerpen of levenssferen konden de respondenten er drie selecteren als voor hen het belangrijkste (wie er meer of minder selecteerde, werd uitgesloten van de vergelijking). In de presentatie worden de uitkomsten gerelateerd aan het gemiddelde belang van de onderwerpen, zodat direct te zien is of een onderwerp boven (positief) of onder (negatief) het gemiddelde onderwerp scoort. De onderwerpen zijn geplaatst in de volgorde van afnemend belang in Nederland.

Het gezin staat bovenaan en de politiek onderaan. Nederland verschilt hierin nauwelijks van andere landen. De resultaten komen overeen met die van de *European values studies*, waar bij een vergelijking van zes onderwerpen in Nederland en elders in 1990 en 1999 als 'zeer belangrijk' het gezin bovenaan staat en politiek onderaan (De Hart 2005: 49). In tabel 2 gaat het voor dezelfde tien landen als in

Tabel 2 Het relatieve belang van zes kenmerken van een goede burger:^a afwijkingen van de nationale gemiddelden in tien Europese landen

	VK	SE	DK	DE	NL	BE	FR	PT	AT	IT
Zijn eigen mening te vormen, onafhankelijk van anderen	17	19	15	21	14	15	11	12	19	9
Te stemmen bij verkiezingen	7	14	15	9	8	3	17	0	12	5
Altijd wetten en voorschriften na te volgen	18	13	12	8	6	12	16	3	8	15
Mensen te helpen die er slechter aan toe zijn dan zijzelf	3	6	5	6	6	7	5	10	6	8
Actief te zijn in organisaties waarvan je vrijwillig lid kunt worden	-14	-23	-20	-19	-9	-9	-13	-8	-16	-6
Actief te zijn in de politiek	-31	-30	-27	-25	-25	-28	-36	-17	-28	-30

a Afwijkingen van het gemiddelde voor alle kenmerken op een schaal van 0 ('zeer onbelangrijk') tot 100 ('zeer belangrijk') in antwoord op de vraag: 'Om een goed burger te zijn, hoe belangrijk is het volgens u voor iemand om ...?'

tabel 1 om het relatieve belang dat wordt gehecht aan verschillende kenmerken van 'goede burgers'. Anders dan in tabel 1 is er hier geen dwang om te kiezen; alle kenmerken kunnen nu heel hoog of juist heel laag worden gewaardeerd. Door afwijkingen van de gemiddelde waardering per land van de kenmerken te vermelden, wordt voor de verschillen in nationale toonhoogte gecorrigeerd. Evenals in de meeste andere landen scoort onafhankelijke oordeelsvorming in Nederland volgens beide metingen het hoogst van de zes voorgelegde kenmerken. Gaan stemmen staat in ons land op de tweede plaats. In veel andere landen is dat ook het geval, maar gemiddeld scoort het zich houden aan wetten en voorschriften toch iets hoger. Actief lidmaatschap en vooral politieke activiteit worden nergens belangrijk gevonden. De overeenkomst tussen de landen is weer groot en Nederland neemt geen afwijkende positie in.

Tabel 3 toont de instemming met diverse opvattingen over de politiek, de overheid en burgerschap. Gezien onvermijdelijke verschillen in vertaling moet aan kleine verschillen in steun geen waarde worden gehecht, maar Nederland wijkt op enkele

Tabel 3 Enkele opvattingen over de politiek in procenten van de bevolking van tien Europese landen

	VK	SE	DK	DE	NL	BE	FR	PT	AT	IT
Vindt dat de overheid zich te veel met ons leven bemoeit ^a	66	62	55	65	56	68	67	66	58	65
Vindt dat burgers actiever zouden moeten participeren in de politiek in het land ^a	70	84	80	78	75	62	79	82	73	84
Vindt dat mensen meer betrokken zouden moeten zijn bij de politiek en de actualiteit ^b	73	91	79	87	70	67	74	57	72	75
Is geïnteresseerd in wat er gebeurt in de politiek en in de actualiteit ^b	63	83	85	77	86	62	67	53	71	58
Vindt zichzelf goed geïnformeerd over wat er gebeurt in de politiek en in de actualiteit ^b	54	76	78	68	76	63	56	50	67	51
Is het eens met 'Mensen zoals ik hebben te weinig invloed op wat de regering doet' ^b	77	74	60	85	71	81	88	80	82	77
Is het eens met 'Ik weet hoe ik mijn stem moet laten horen als het gaat om politiek en publieke kwesties' ^b	31	54	52	36	67	35	33	27	36	34

a Eurobarometer 60.1 (eind 2003); bevolking van 15 jaar en ouder.

b Eurobarometer 63.1 (begin 2005); bevolking van 15 jaar en ouder (overgenomen uit ec 2005: 12-17).

punten wel betekenisvol af. Relatief weinig is men hier van mening dat de overheid zich te veel bemoeit met het leven van de burgers en men acht zich (met de Scandinaviërs) relatief vaak geïnteresseerd in en goed geïnformeerd over de politiek en actualiteit.² In het verlengde van dat laatste oordeel ligt het zelfvertrouwen dat blijkt uit de steun voor de laatste uitspraak in de tabel: tweederde van de Nederlanders meent te weten hoe ze politiek van zich moeten laten horen, gevolgd door de helft van de Scandinaviërs en rond eenderde van de bevolking in de andere landen.

Een enkele aanvulling op basis van elders gerapporteerde gegevens is op haar plaats. Volgens de Eurobarometers hoorde Nederland qua tevredenheid met het functioneren van de democratie en vertrouwen in maatschappelijke en politieke instituties lang tot de positief gestemde noordelijke landen, maar beweegt ons land zich de afgelopen jaren naar de Europese middenmoot, met een relatief sterke daling van vertrouwen in de regering. Bij het sociaal vertrouwen scoort Nederland nog altijd hoog. Dat geldt ook voor de organisatiegraad in uiteenlopende vrijwillige verbanden (met als nadrukkelijke uitzondering de politieke partijen). Zowel wat de aanhang van ideële organisaties als de deelname aan vrijwilligerswerk betreft zit ons land nog altijd in de Europese kopgroep (SCP 2000: 129 e.v.; Dekker en Van den Broek 2005).

Samenvattend onderscheidt Nederland zich niet van het Europese buitenland door een geringere saillantie van politiek of een geringere gehechtheid aan politiek engagement. De waardering voor de politiek is in Europees perspectief niet laag, maar is de afgelopen jaren wel verminderd. Afgaande op lidmaatschaps- en vrijwilligerswerkcijfers staat het maatschappelijk engagement nog altijd op een relatief hoog peil.

7.3 NEDERLAND IN DE TIJD

Uit de tijdreeksen in tabel 4 blijkt dat in Nederland de interesse voor politiek, de protestgeneigdheid en de acceptatie van protestgedrag van anderen sinds het midden van de jaren zeventig duidelijk zijn toegenomen, met mogelijk een beperkte daling tussen 2002 en 2004. De behoefte aan meer inspraak voor burgers en de steun voor negatieve stellingen over het functioneren van de politiek en politici vertonen over de hele periode geen duidelijke trend. Wel zijn de negatieve uitspraken in 2002 en 2004 populairder dan in het midden van de jaren negentig. Vergelijkbare gegevens uit de nationale kiezersonderzoeken laten direct na de verkiezingen van 2002 een grotere populariteit zien vergeleken met de verkiezingen van 1998, maar na de verkiezingen van begin 2003 is in dit onderzoek de steun alweer gedaald. Er is kortom geen duidelijke omslag in de algemene houdingen tegenover politiek te bespeuren.³

Een opvallende breuk doet zich voor bij de als laatste opgenomen stelling over 'sterke leiders'. Na een gestage daling in de voorafgaande kwarteeuw zien we een verdubbeling van de steun tussen 2000 en 2004. Een welwillende interpretatie

Tabel 4 Instemming met enkele opvattingen over politiek en politici, in procenten van de bevolking van 16 jaar en ouder, 1975-2004^a

	1975	1980	1985	1992	1996	2000	2002	2004
Vindt zichzelf 'sterk' of 'gewoon' geïnteresseerd in politiek	31	39	42	41	45	43	56	51
Zou 'zeer' of 'enigszins' waarschijnlijk iets proberen te doen als de Tweede Kamer bezig was een onrechtvaardige wet aan te nemen	30	33	39	44	48	48	52	51
Keurt het goed als iemand vanwege een onrechtvaardig geachte wet zou besluiten de regering bij haar werk te hinderen door protestacties	36	.	43	60	65	61	.	69
Vindt dat de inspraak van de burgers in het bestuur van gemeente en provincie 'veel' of 'een beetje' groter moet worden	69	62	60	64	.	71	74	71
Is het eens met 'Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet'	53	52	56	47	46	52	49	54
Is het eens met 'Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen zoals ik denken'	49	49	55	46	43	48	46	51
Is het eens met 'Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang'	50	54	63	57	54	58	60	64
Is het eens met 'Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben'	61	52	47	38	30	33	.	61

a In 1975, 1980 en 1985 was de maximumleeftijd 74. Bij vragen zonder neutrale antwoordcategorie is 'weet niet' als negatief antwoord geteld.

Bron: Culturele veranderingen in Nederland 1975-2004 (mondelijke enquêtes).

van deze sprong is dat de bevolking recentelijk blijkbaar veel behoefte heeft aan 'stevig overheidsoptreden' (SCP 2005: 388). Minder welwillend kan de roep om een sterke leider ook als een uiting van een antipolitieke populistische stemming worden verstaan. Daarover verderop meer. Gesignaleerd kan in ieder geval worden dat de autoritaire toon van de stelling voor een meerderheid geen belemmering is om haar te onderschrijven. Elders gepubliceerde tijdreeksen suggereren tegenstrijdige ontwikkelingen in de feitelijke politieke betrokkenheid: nieuws over politiek wordt eerder meer dan minder gevolgd, de opkomst bij verkiezingen heeft de neiging te dalen (maar komt de laatste tijd toch hoog uit door bijzondere omstandigheden), het lidmaatschap van politieke partijen is (met een onderbreking in 2002) gedaald, maar de aanhang van allerlei ideële organisaties is toegenomen; de deelname aan collectieve acties en inspraak vertoont schommelingen. De cijfers over de deelname aan vrijwilligerswerk variëren tussen schommelingen en daling (SCP 2005: 1981 e.v.; De Hart 2005). De verwachtingen in de bevolking zelf

zijn niet positief. In een enquête begin 2004 legden we een aantal vragen voor over de te verwachten activiteit en betrokkenheid van de Nederlandse bevolking in 2020 (SCP 2004: 213). Van de ondervraagden verwachtte 52% minder en 15% meer deelname aan vrijwilligerswerk, 43% minder en 12% meer bereidheid van burgers om politiek actief te zijn, en 40% minder en 15% meer leden en donateurs van organisaties die algemene belangen behartigen (anders dan bij belangenorganisaties die opkomen voor hun eigen leden, waarvoor 23% minder en 34% meer verwachtte). Samenvattend biedt deze paragraaf enige steun aan het idee van een toename van het aandeel 'kritische' en 'monitorende' burgers in de bevolking, mensen die niet constant actief zijn, maar wel opletten, zichzelf politiek competent achten en actief zullen worden als ze dat nodig vinden. Dat beeld van de burger in enquêtes correspondeert waarschijnlijk met het zelfbeeld van velen. Tegenover dat positieve zelfbeeld staat echter een gering vertrouwen in het engagement van anderen.

7.4 GOEDE BURGERS

In tabel 5 staan tien mogelijke kenmerken van goede burgers vermeld, vergelijkbaar met die in tabel 2. Omdat nu niet met andere landen wordt vergeleken, worden eenvoudig de percentages ondervraagden gepresenteerd die veel belang aan de kenmerken hechten. Het belangrijkste kenmerk in de ogen van de eind 2004 ondervraagde Nederlanders is het proberen mensen met andere meningen

Tabel 5 Belangrijke kenmerken van een 'goede burger', in procenten van de bevolking van 16 jaar en ouder, 2004

	van groot belang ^a
Proberen mensen met andere meningen te begrijpen	70
Altijd gaan stemmen bij verkiezingen	66
Altijd de wetten en regels van je land opvolgen	64
Goed in de gaten houden wat de overheid doet	59
Nooit proberen belastingen te ontduiken	59
Mensen in Nederland die het minder hebben te helpen	54
Mensen helpen die het in de rest van de wereld minder hebben	46
Producten kopen vanwege politieke, morele of milieuoverwegingen, ook al kost dat wat meer	26
Bereid zijn in het leger te gaan wanneer dit nodig is	21
Actief zijn in sociale of politieke organisaties	17

- a Plaatsing als 6 of 7 op een schaal van 1 ('helemaal niet belangrijk') tot 7 ('heel erg belangrijk') in reactie op de vraag 'Er zijn veel verschillende opvattingen over wat belangrijk is om een goed burger van je land te zijn en wat niet. Kunt U op een schaal van 1 tot 7 aangeven wat volgens U hiervoor belangrijk is?' De kenmerken zijn in volgorde van afnemend grootste belang gezet.

te begrijpen, gevolgd door het gaan stemmen bij verkiezingen. Politieke activiteiten, die meer inzet vergen, worden, samen met in het leger gaan, juist slechts door een minderheid van groot belang geacht.

In tabel 5 en de eerder gepresenteerde landenvergelijkende tabel 2 gaat het om burgerschapskenmerken die door onderzoekers zijn geformuleerd omdat die ze theoretisch, maatschappelijk, beleidsmatig of anderszins van belang achten en omdat ze veronderstellen dat er onder de bevolking verschillend over wordt gedacht. Dat zijn niet vanzelfsprekend ook de kenmerken die burgers zelf van grote betekenis achten bij de omschrijving van goed burgerschap. Om die eigen meningen te achterhalen is in een andere bevolkingsenquête in 2004 gevraagd om met enkele trefwoorden zelf te formuleren wat een goede burger wel en niet doet.⁴ De antwoorden op die vragen zijn vervolgens samengevat in tabel 6. De eerste categorie betreft de waarde van zelfstandigheid of wat tegenwoordig ook wel eigen verantwoordelijkheid heet. Een kwart van de respondenten vindt dit volgens een of meer zelf geformuleerde kenmerken belangrijk voor goed burgerschap. In de daaropvolgende vier categorieën gaat het om een toenemende sociale betrokkenheid, van geen overlast bezorgen via fatsoen en een positieve houding naar prosociaal gedrag. Vooral de laatste twee zijn populair: rond de helft van de respondenten vindt een positieve houding tegenover de medemens en hulpvaardigheid van belang om een goede burger te zijn. Ook in de daaropvolgende drie categorieën van het zich houden aan wetten en regels, misdaad mijden en andere normen en waarden komen veel antwoorden terecht. Kenmerken die verwijzen naar politiek en natuur en milieu worden veel minder genoemd. Bij de politieke kenmerken gaat het meestal om het gaan stemmen. Desgevraagd werd dat in tabel 1 en tabel 4 wel als tamelijk belangrijk onderschreven, maar spontaan komen weinig mensen met deze beperkte politieke activiteit.

In de eigen formuleringen blijft er dus weinig over van politieke idealen. Een goede burger is vooral een sociaal persoon. Men kan als goede buur al een goede burger zijn. Burgerschapsidealen zijn zelden politiek, maar anderzijds ook zelden puur privé. Bij welk soort meting dan ook is er een grote groep of meerderheid van respondenten aan te wijzen die van de goede burger sociale betrokkenheid eist en inzet voor de gemeenschap en voor mensen die het minder hebben. Dat is op zich mooi en kan een basis bieden voor meer feitelijke maatschappelijke betrokkenheid. Zoals vermeld, zijn velen echter weinig positief gestemd over de bereidheid van medeburgers om zich te engageren.

7.5 POLITIEKE PROBLEMEN EN DOELEINDEN

Ook tabel 7 doet verslag van antwoorden op open vragen, nu naar de belangrijkste problemen in ons land in 2002 en in 2003. In de tabel zijn de antwoorden ondergebracht in een aantal categorieën, waarvan er per respondent gemiddeld 3,3 en 3,6 worden gevuld met een of meer problemen. Vermeld zijn niet alleen de percentages van de ondervraagden die een of meer problemen per categorie noemen, maar ook de percentages die in een categorie het belangrijkste probleem

lokaliseren (de volgorde van categorieën is die van het belangrijkste probleem in 2003). In beide jaren wordt veelvuldig naar criminaliteit en zorg verwezen en ook immigratie/integratie en onderwijs scoren hoog. In 2003 worden veel meer dan in 2002 (sociaal-)economische zaken genoemd (economie, werk, inkomen). Ook normen en waarden staan in 2003 hoger op de publieke agenda, terwijl immigratie en integratie en de politiek als zodanig minder vaak worden genoemd. In beide jaren lijken veel problemen betrekking te hebben op sectoren van maatschappelijke dienstverlening, waarop de overheid als regelgever en financier een grote invloed heeft: zorg, onderwijs en waarschijnlijk gaat het ook bij criminaliteit en immigratie vaak om een tekortschieten van (semi-)publieke voorzieningen en beleid. Deze nadruk is geen gevolg van de focus van het kiezersonderzoek op de

Tabel 6 Kenmerken van goede burgers, in procenten van de bevolking van 16 jaar en ouder, 2004

Samenvattende categorieën	Voorbeelden van positieve kenmerken	Voorbeelden van negatieve kenmerken	Aantal keren genoemd ^a
Voor zichzelf zorgen	'werken', 'de hand niet ophouden'	'bewust werkloos zijn', 'van de staat profiteren'	25
Overlast vermijden	'geen rotzooi maken', 'niet dealen'	'agressief rijgedrag', 'te veel alcohol', 'vuil op straat'	38
Fatsoen, conventies, omgangsvormen	'elkaar groeten', 'aanpassen aan de samenleving'	'onbeschoft zijn', 'roddelen en kwaadspreken'	31
Positieve houding tegenover andere mensen	'respect', 'tolerantie', 'vertrouwen'	'discrimineren', 'elkaar niet respecteren'	46
Solidariteit, hulpvaardigheid	'behulpzaam zijn', 'vrijwilligerswerk'	'egoïsme', 'mensen aan hun lot overlaten'	54
Zich aan wetten en regels houden	'belasting betalen', 'je aan de regels houden'	'overtredingen', 'dronken achter het stuur'	44
Geen ernstige normoverschrijdingen	'steel niet', 'moord niet', 'je vrouw niet slaan'	'criminaliteit', 'moord en doodslag', 'agressie'	49
Andere en algemene normen en waarden	'eerlijk zijn', 'tien geboden', 'vrijheid van meningsuiting'	'bedriegen', 'normen en waarden in de wind slaan'	21
Politiek	'gaan stemmen', 'maatschappelijk betrokken'	'niet stemmen', 'klagen zonder te stemmen'	6
Milieu, natuur, dieren	'afval scheiden', 'zorg voor leefmilieu'	'milieu verpesten', 'dieren mishandelen'	5
Anders			23

a Vermeld zijn percentages respondenten waarvan één of meer antwoorden in de vermelde categorieën vallen.

Bron: Culturele veranderingen in Nederland 2004 (SCP); sociaal-demografisch gewogen resultaten.

Tabel 7 De belangrijkste problemen in Nederland:^a in procenten van de kiesgerechtigden bij de Kamerverkiezingen van 2002 en 2003

	2002		2003	
	genoemd	belangrijkste	genoemd	belangrijkste
Criminaliteit, veiligheid en politie	53	22	50	18
(gezondheids)zorg	55	22	52	16
Economie, inflatie, belastingen	7	1	28	11
Immigratie, integratie en discriminatie	41	14	41	9
Onderwijs	33	6	35	8
Normen en waarden, tolerantie	10	5	16	7
werkgelegenheid, werkloosheid	3	1	22	5
Inkomens, sociale zekerheid, armoede	15	2	17	4
Milieu	11	1	16	2
Politiek (kabinet, verkiezingen)	14	6	9	2
Mobiliteit, verkeer en (openbaar) vervoer	29	2	22	1
Overheid (bureaucratie, corruptie, gedogen)	8	2	7	1
Euro(pa)	3	1	4	1
(Volks)huisvesting	4	1	4	0
Overig	40	13	41	15
Totaal	326	100	364	100

a Achteraf gecodeerde antwoorden (Irwin et al. 2005: 14) op een voor de verkiezingen van mei 2002 en na de verkiezingen van januari 2003 gestelde vraag naar de 'belangrijkste problemen in ons land'. Vermeld zijn de percentages respondenten die een of meer problemen in een categorie hebben genoemd en een probleem uit een categorie vervolgens als belangrijkste hebben aangewezen.

Bron: Nationale kiezersonderzoek 2002-2003; sociaal-demografisch en op stemgedrag gewogen verse steekproef van 2002 en van 2003.

ationale politiek (de vragen worden in het begin van de enquêtes gesteld). Wel zal het zo zijn dat door te vragen naar problemen in Nederland, internationale en wereldwijde kwesties (oorlogen, ziektes, milieu) worden uitgesloten.

Tabel 8 gaat over de rangordening van zestien politieke doeleinden, zes materialistische ('m', gericht op materiële zaken en de bescherming tegen dreigingen) en zes postmaterialistische ('p', gericht op immateriële zaken en ontplooiing) van Inglehart (1977) en vier aanvullingen (c) van Middendorp. De rangordes zijn omgezet in scores waarvan de gemiddelden zijn weergegeven (afnemend in 2004). De prioritering verschilt weinig tussen beide jaren. In de lijn van de gegevens in de vorige tabel zijn werkloosheidsbestrijding en bevordering van de economische groei in 2004 belangrijker dan in 2000; milieu is minder belangrijk.⁵

De hoogste scores voor orde handhaven en misdaad bestrijden bevestigen de hoogste positie van criminaliteit in tabel 7. Ook economie staat in beide tabellen hoog genoteerd. Voor de problemen van zorg en onderwijs in tabel 7 bevat tabel 8 geen verwante doeleinden, en de hoog scorende problemen van immigratie en integratie in tabel 7 worden blijkbaar niet opgelost door het tamelijk laag scorende doel van goede opvang van allochtone immigranten in tabel 8. ‘Het leger versterken’ is met afstand het minst populaire doel in tabel 8, maar over de hele linie worden materialistische doeleinden belangrijker gevonden dan postmaterialistische. Relatief hoog onder de postmaterialistische waarden komen het beschermen van de vrijheid van meningsuiting en een minder onpersoonlijke samenleving.

Dat laatste doel doet denken aan de sterke voorkeur van Nederlanders voor een ‘samenleving met gevoel voor gemeenschapszin’, toen in 2004 het RIVM en in navolging daarvan het SCP in bevolkingsenquêtes mensen vroeg om punten te verdelen over vier ‘wereldbeelden’. De vier wereldbeelden waren uitgebreid en

Tabel 8 De belangrijkste politieke doeleinden in Nederland:^a gemiddelde scores van de bevolking van 16 jaar en ouder

	2000	2004
De orde handhaven (m)	70	67
De misdaad bestrijden (m)	70	67
De stabiliteit van de economie handhaven (m)	68	67
De sociale zekerheid op peil houden (c)	68	66
De vrijheid van meningsuiting beschermen (p)	64	66
De werkloosheid bestrijden (c)	55	63
De samenleving minder onpersoonlijk maken (p)	61	55
De prijsstijgingen tegengaan (m)	53	52
Een hoge economische groei bevorderen (m)	44	51
De inspraak van de burgers vergroten (p)	44	46
De milieuverontreiniging bestrijden (c)	49	44
De inspraak bij werken en wonen vergroten (p)	43	44
De invloed van ideeën op de samenleving belangrijker laten zijn dan geld (p)	41	42
Een goede opvang van allochtone immigranten (c)	29	27
De steden en het platteland verfraaien (p)	26	27
Het leger versterken (m)	14	16

- a Scores op basis van rangordening van zestien doeleinden (eerste plaats = 100; zestiende = 0) in reactie op de vraag: ‘In de politiek is het niet altijd mogelijk alles te bereiken wat men graag zou willen. Op deze kaartjes staan verschillende dingen die u kunt nastreven. Natuurlijk zijn deze zaken voor ieder van ons op een of andere manier belangrijk. Stel dat u zou moeten kiezen. Welk doel lijkt u dan het meest wenselijk? Welke komt voor op de tweede plaats? ...’

Bron: Culturele veranderingen in Nederland 2002 en 2004 (mondeling).

evenwichtig toegelichte combinaties van de bij scenariobouwers populaire tegenstellingen van doelmatigheid versus rechtvaardigheid en van globalisering versus regionalisering (of openheid versus geslotenheid). De winnende combinatie van rechtvaardigheid en regionalisering (eerste voorkeur van 38% van de respondenten van het SCP-onderzoek) werd opgevolgd door ‘de besloten, veilige en leefbare samenleving’, de combinatie van doelmatigheid en regionalisering (30%), het ‘internationale en nationale gemeenschappelijk welzijn’ (globalisering met rechtvaardigheid; 21%) en tot slot de ‘prestiemaatschappij’ (globalisering met doelmatigheid; 12%).⁶ In deze voorkeuren komt een sterke behoefte naar voren aan bescherming tegen internationale invloeden. Die spoorde wel met de nostalgie en toekomstangst die ook uit andere onderdelen van de enquête naar voren kwam. Wellicht was het ook vooral een reactie op de ‘prestiemaatschappij’ die als doelstelling van het regeringsbeleid werd gezien. In reactie op de bevindingen werd deze tegenstelling in ieder geval in de media naar voren gebracht. Samenvattend blijkt uit deze paragraaf dat problemen van de maatschappelijke dienstverlening hoog op de agenda van de bevolking staan en haar behoefte aan sociale en economische bescherming en geborgenheid groot is.

7.6 DE POLITIEK ALS KOP VAN JUT?

In de landenvergelijkende paragraaf 2 werden gegevens gepresenteerd om te laten zien hoe onbelangrijk politiek is in het leven van gemiddelde burger is. In tabel 9 is de politiek in de gedaante van de regering opgenomen als één van acht ‘onderdelen van de leefsituatie’ waaraan een rapportcijfer is gegeven om de tevredenheid ermee tot uitdrukking te brengen. Tegenover ruime voldoendes voor de persoonlijke situatie en directe omgeving staat een mager zesje voor de Nederlandse samenleving en een onvoldoende voor de regering.

Het is jammer dat specifiek naar de regering is gevraagd, want de ontevredenheid daarmee kan bij een regeringswisseling eventueel snel verdwijnen. De beoorde-

Tabel 9 **Tevredenheid met ‘onderdelen van de leefsituatie’; rapportcijfers (horizontaal geper-
centageerd en gemiddelde); de bevolking van 16 jaar en ouder**

	1-5	6	7-8	9-10	(gemiddeld)
Uw woning	4	6	61	29	7,9
Uw vrienden- en kennissenkring	4	7	61	28	7,9
Uw woonomgeving	6	8	66	20	7,6
Het leven dat u op dit moment leidt	6	9	65	20	7,6
Uw maatschappelijke positie	8	12	67	12	7,3
De opleiding die u (tot nu toe) heeft gehad	8	15	65	12	7,2
De Nederlandse samenleving	21	39	38	1	6,2
De regering	50	32	18	0	5,2

Bron: Culturele veranderingen in Nederland 2004, schriftelijke vragenlijst.

Tabel 10 Toekomstverwachtingen en -wensen in 2004, in procenten van de bevolking van 16 jaar en ouder en in drie leeftijdsgroepen^a

In het jaar 2020 ...	Dat is (zeer/tamelijk)		Dat is (zeer/eerder)	
	wenselijk	onwenselijk	waarschijnlijk	onwaarschijnlijk
worden beslissingen over belangrijke kwesties minder genomen door politici en vaker door deskundigen	66	14	45	44
worden beslissingen over belangrijke kwesties minder genomen door de regering en het parlement en meer in overleg tussen belangenorganisaties	58	20	36	50
worden beslissingen over belangrijke kwesties regelmatig genomen via elektronische referenda waaraan burgers thuis via internet mee kunnen doen	54	18	61	28
houden politici bij het nemen van beslissingen over belangrijke kwesties minder rekening met hun ambtenaren en adviseurs	16	60	35	49

a De vermelde antwoorden tellen met 'geen mening' respectievelijk 'maakt me niet uit' op tot 100%.

157

Bron: TOS 2004; gewogen resultaten.

ling van de regering is vergeleken met parlement en partijen de afgelopen jaren negatiever geworden (zie noot 2). De regering is niet 'de politiek'. De verhoudingen in tabel 9 sporen echter wel met andere tevredenheidsmaten. De toekomst-enquête van het SCP (2004) gaf hetzelfde beeld van de Nederlandse bevolking: tevredenheid en optimisme over de eigen positie, twijfel en pessimisme over de maatschappij en negatief over de politiek. In dat onderzoek komt een antipolitieke stemming ook duidelijk naar voren uit de antwoorden op vragen over de gewenste en verwachte invloed bij belangrijke beslissingen in 2020. Tabel 10 toont een meerderheid van de geïnterviewden die het wenselijk vindt dat de invloed van deskundigen en van belangengroepen bij belangrijke beslissingen groter wordt, maar een minderheid vindt het waarschijnlijk dat dat gaat gebeuren. Een meerderheid wil en verwacht ook meer invloed van burgers via elektronische referenda. Een minderheid wil en verwacht dat politici minder naar hun ambtenaren en adviseurs gaan luisteren. Dat getuigt alles bij elkaar van een nogal negatief beeld van politici. Verwezen zij hier ook nog eens naar de instemming in tabel 4 van de helft of meer van de respondenten van ander onderzoek in 2004 met negatieve opvattingen over politici die weinig geven om het algemeen belang of wat 'mensen zoals ik' denken.

De negatieve houding tegenover politiek en politici zou nog met talrijke andere enquête-uitslagen en focusgroepenquotes kunnen worden geïllustreerd. De stemming wordt tegenwoordig regelmatig afgetapt ten behoeve van de media en

de overheid (zie VoRa 2005) en de continue berichtgeving over de stemming draagt waarschijnlijk niet bij aan de verbetering ervan. Mogelijk verbetert de stemming wel weer als het sociaal en economisch beter gaat en veranderingen van personen of beleidsleuzen aanleiding geven tot een herwaardering van politiek en politici. Voor zolang het duurt. Juist omdat politiek publiekelijk zo zichtbaar is en in het dagelijks leven van de meeste burgers zo onbelangrijk, leent ze zich uitstekend voor de projectie van onvrede. De ‘toeschouwersdemocratie’ (De Beus 2003) laat het publiek veel vrijheid. Veelzeggend is dat over de dienstverlening en vooral de dienstverleners in sectoren waarvoor de overheid verantwoordelijk is, veel positiever wordt gedacht dan over de politiek (zie o.a. SCP 2002). Met de nodige uitzonderingen zijn er twee algemene regels: men is positiever als men zelf ervaringen heeft als gebruiker van voorzieningen (als ouder, patiënt et cetera) en negatiever zodra het woord ‘beleid’ valt. Dan geraakt men ook meer in de sfeer van de imago’s en anekdotes. Wellicht niet in de laatste plaats door de enthousiaste bevestiging van de gerechtvaardigde kritiek van het volk door de officiële politiek (www.lastvandeoverheid.nl; het grenst aan uitlokking) heeft het merk ‘de overheid’ het de laatste jaren zwaar te verduren. De instemming met de stelling ‘De Nederlandse overheid functioneert goed’ daalde van 66% in 1998 naar 37% in 2004 (SCP 2005: 344). Terwijl de overheid op basis van haar eigen enquêtes en focusgroepen toch heel goed weet wat van haar wordt verwacht: “Publiek wil efficiëntie, klantvriendelijkheid en een luisterend oor” (VoRa 2005: 42).

7.7 WAT TE DOEN?

Laten we met verwijzing naar de talrijke tabellen in de voorgaande paragrafen eerst een samenvattende schets geven van de huidige gemiddelde Nederlandse burger. Evenals andere Europeanen vindt die politiek onbelangrijk, in het eigen leven (tabel 1) en als werkterrein voor goede burgers (tabel 2). Iets meer dan andere Europeanen vindt de Nederlander zichzelf niettemin geïnteresseerd in politiek en goed geïnformeerd, veel meer dan de anderen ook gelovend in de eigen mogelijkheden om zich politiek te manifesteren (tabel 3). Dat politiek zelfvertrouwen is ook aanzienlijk toegenomen (tabel 4). Goed burgerschap is vooral sociaal en begripvol zijn; stemmen hoort er eventueel ook nog bij, maar meer politieke activiteit is niet nodig (tabel 5 en 6). De gemiddelde burger maakt zich zorgen over orde en veiligheid en collectieve voorzieningen en zet stabiliteit en zekerheid hoog op zijn persoonlijke politieke agenda (tabel 7 en 8). Zijn ontevredenheid over de regering (tabel 9) loopt door in de hoop (maar niet de verwachting) dat politici in de toekomst minder te zeggen krijgen (tabel 10).

De negatieve houding tegenover politici en de scepsis ten aanzien van politieke en maatschappelijke van hun medeburgers, gaan dus gepaard met een toenemend politiek zelfvertrouwen, geloof in de eigen competenties en het eigen belang in de politiek. Dat kan welwillend worden geïnterpreteerd als een toename van een op individuele verantwoordelijkheid gebaseerd modern burgerschap. Een minder welwillende interpretatie is dat het eerder gaat om politieke uitdrukkingen van

een over de hele linie toegenomen assertiviteit en eigendunk van moderne mensen (vgl. Van den Brink 2002). Die vinden het vanzelfsprekend dat er overal rekening met hen wordt gehouden, in de politiek niet minder dan privé. De feitelijke participatie houdt geen tred met de toename van zelfvertrouwen en zeggenschapswensen. Dat kan duiden op *motoring citizens* en ‘burger-nachtwakers’ die wel actief zullen worden als een publiek belang dat vraagt, maar ook op praatjesmakers en verwende burgers, die wel van alles pretenderen en eisen, maar zich niet werkelijk willen inzetten. Op empirische gronden is niet te zeggen welke interpretatie de beste is. Waarschijnlijk zijn ze allebei waar, niet alleen door meer of minder van toepassing te zijn op verschillende bevolkingsgroepen, maar ook in de afwisseling van overtuigingen en rollen van dezelfde individuen.

Wat te doen om de relaties van deze burgers met de overheid en de politiek te verbeteren en hun feitelijke en potentiële goede burgerschap maximaal te benutten? In de ‘andere overheid’ en verwante buitenlandse hervormingsprojecten zijn belangrijke veronderstellingen dat de burgers graag een betere maatschappelijke dienstverlening hebben en dat er in het sociale burgerschap van ‘de civil society’ meer te winnen is dan in een op de overheid gericht politiek burgerschap. Voor beide veronderstellingen is veel te zeggen. Zoals in de paragraaf 5 bleek, maakt de Nederlandse bevolking zich vaak zorgen over zaken die betrekking hebben op de maatschappelijke en publieke dienstverlening (zorg, onderwijs, veiligheid), vindt ze politiek niet belangrijk en associeert ze goed burgerschap vooral met sociaal gedrag.⁷ Bij nader inzien moeten er echter grote vraagtekens worden geplaatst bij het streven naar betere dienstverlening en meer sociaal burgerschap.

Zoals eerder vermeld is de tevredenheid met publieke en maatschappelijke diensten onder gebruikers groter dan bij anderen. Ook elders is dat een terugkerende bevinding: de ervaren kwaliteit van de dienstverlening is beter dan haar imago. Dat imago is voor de visie op ‘de overheid’ echter wel belangrijker dan de ervaren kwaliteit. Voor zover de kwaliteit al door beleid te verbeteren is: lang niet iedereen zal dat kunnen ervaren en er blijkt hoogstens een zwakke relatie te bestaan tussen tevredenheid met concrete diensten en algehele tevredenheid met of vertrouwen in de regering (Bouckaert en Van de Walle 2003; Zouridis 2006). Men waardeert een efficiënte paspoortvernieuwing door de gemeente, maar ziet daarin zelden een grond om negatieve oordelen over ‘de politiek’ bij te stellen.

Wat het sociale burgerschap aangaat, wordt in ‘civil society’-verband de laatste jaren veelvuldig de lof gezongen van de politieke zegeningen van participatie in vrijwillige associaties (met enige distantie: Dekker 2002). De participatie zou bijdragen aan een diffuus politiek vertrouwen en aan politieke betrokkenheid. Ook hier dwingt onderzoek echter tot scepsis. Vrijwillige associaties verbinden veelal mensen van ‘dezelfde soort’ in plaats van dat ze wederzijds begrip en vertrouwen genereren in een bredere groep van medeburgers; hun interne functioneren en doelstellingen maken ze vaak niet tot leerscholen van de democratie; en hun houding tegenover de georganiseerde politiek is niet zelden afwijzend (Theiss-Morse en Hibbing 2005). Nu hoeft het bij de bevordering van sociaal

burgerschap niet te gaan om min of meer spontane vormen van vrijwillige samenwerking zonder overheidsbemoediging.

Meer dan van deze ‘zuivere’ verbanden van de civil society lijkt te verwachten van vrijwillig engagement, deliberatie en bestuurlijke betrokkenheid in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening en collectieve voorzieningen. De kans dat men hier mensen buiten de eigen kring treft is groter dan in verenigingen en andere puur vrijwillige verbanden. In principe zijn er in deze sfeer ook andere gunstige omstandigheden voor de ontwikkeling van een politiek relevant burgerschap aanwezig. Harde afhankelijkheden van en belangen bij voorzieningen voor wonen, onderwijs en zorg kunnen een betere basis zijn voor duurzaam engagement dan een gemeenschappelijke hobby of gezamenlijk ideaal. De afhankelijkheid van diensten en voorzieningen van publieke middelen en relaties met de overheid zouden een rem moeten zijn op particularisme en een te sterke gerichtheid van de betrokken burgers op de eigen groep. De aanwezige professionals zouden bij de beteugeling van het eigenbelang en het overbruggen van kloven tussen groepen burgers een grote rol kunnen spelen (Van der Lans 2005). Zouden en kunnen. Het veronderstelt wel een actieve rol van de overheid vanuit een positieve waardering van de semi-publieke ruimte waarin de meeste maatschappelijke dienstverlening plaatsvindt.

Daar is in de gedachtevorming over burgerschap en civil society in het kader van de ‘andere overheid’ weinig van te merken. Er wordt nogal abstract geschreven over burgers, vaak in een veelzeggend enkelvoud over de relatie tussen de overheid en de burger; de civil society is een terra incognita van niet-overheid. De officiële politiek is niet geïnteresseerd in de vraag of de mensen in de privésfeer, op de markt of samenwerkend met medeburgers hun zaakjes regelen en dingen doen. Deze principiële desinteresse laat onverlet dat vanwege politieke idealen van vrijheid en vraagsturing eerder individuele rechten op *exit* en *voice* ten behoeve van marktconform gedrag worden gestimuleerd dan nieuwe vormen voor participatie en zelfbestuur in de semi-publieke sfeer. Versterking van participatie en zelfbestuur in de sfeer van de maatschappelijke en publieke dienstverlening is wenselijk, omdat de ‘verplaatsing van de politiek’ vraagt om een ‘verspreiding van de democratie’ (Bovens 2005) en omdat hier waarschijnlijk de beste mogelijkheden bestaan voor belanghebbenden om zichzelf en elkaar tot betere burgers te ontwikkelen.⁸ De veronderstelling is daarbij niet dat moderne mensen massaal uit zijn op continue participatie en bestuurlijke medeverantwoordelijkheid. Dat zijn ze vast niet, daar hebben ze het te druk voor met persoonlijke besognes, belangen en idealen. De veronderstelling is slechts dat het voor die moderne mensen helemaal geen kwaad kan om gedwongen te zijn er met medeburgers met andere besognes, belangen en idealen onderling democratisch uit te komen.

“Making collective decisions in the context of heterogeneous opinions is a challenging and frustrating experience, one that many people could do without. (...) The route to enhancing meaningful

civic life is not badgering people to become engaged because politics is fun and easy; it is asking people to become engaged because politics is dreary and difficult.” (Theiss-Morse en Hibbing 2005: 244-245)

Het gaat hier bij participatie en zelfbestuur in de sfeer van de maatschappelijke dienstverlening en collectieve voorzieningen over een betrekkelijk kleine politiek van concrete belangen en wensen in overzichtelijke situaties. Over de grote politiek – Europa, Irak, het milieu, de economische globalisering en de multiculturele samenleving buiten de eigen buurt, toch op zijn minst ook bronnen van onrust en onbehagen – hebben we het hier dan nog helemaal niet gehad. Daar lijkt eigenlijk niemand het meer over te hebben als het in Nederland tegenwoordig over burgerschap gaat. Of het nou gaat om de imaginaire contractpartij van een ‘andere overheid’, de cliënt waaraan goede dienstverlening bewezen moet gaan worden, een getemde ‘koning burger’ (Van der Lans 2005) of de in ‘bevrijdende kaders’ (RMO 2004) tot bloei gekomen buurtbewoner – de discussie heeft een vrij hoog losse-toeptegehalte. Alsof de belangrijkste problemen wel zijn opgelost als de gemeente sneller reageert, de wijkagent vaker zijn rondje loopt, de wachtlijsten zijn weggewerkt, de mensen in de wijk vaker samen gaan vegen en professionals intercollegiaal getoetst hun gang kunnen gaan. Dat laat toch veel burgerlijke angsten en ambities onberoerd. Zou het niet goed zijn als er in hervormingsprogramma’s (en onderzoek) wat meer werd uitgegaan van andere burgers voor wie dit niet de hele wereld is?

LITERATUUR

- Beus, J. de (2003) *Na de beeldenstorm*, Heerde: Langhout & De Vries.
- Bouckaert, G. en S. van de Walle (2003) 'Quality of public service delivery and trust in government', blz 299-318 in A. Salminen (red.) *Governing networks*. Brussel: IOS Press.
- Bovens, M. (2005) 'De verspreiding van de democratie', *Beleid en Maatschappij* 32/3: blz 119-127.
- Brink, G. van der (2002) *Mondiger of moeilijker?* Den Haag: Sdu.
- Carton, A. en G. Pauwels (2005) 'De perceptie van de rol van de burger en de overheid in de weegschaal gelegd', blz. 87-129 in: *Vlaanderen gepeild* (2005) Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Clarke, J. (2005) 'New Labour's citizens', *Critical Social Policy* 25/4: 447-463.
- CPB/SCP (2005) *Europese verkenning* 3, Den Haag: Sdu (Ministerie van Buitenlandse Zaken).
- Dekker, P. (2002) *De oplossing van de civil society*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. (2005) 'Goed burgerschap in enquêtes', blz. 69-83 in: P. Dekker en J. de Hart (red.) *De goede burger*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en A. van den Broek (2005) 'Involvement in voluntary associations in North America and Western Europe', *Journal of Civil Society* 1/1: 45-59.
- EC (2005) Social values, science and technology. Brussel: European Commission, Directorate General Press and Communication (http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_225_report_en.pdf).
- Hart, J. de (2005) 'Pretpark Hollandia', blz. 43-58 in: P. Dekker en J. de Hart (red.) *De goede burger*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Inglehart, R. (1977) *The silent revolution*, Princeton: Princeton University Press.
- Irwin, G.A., J.J.M. van Holsteyn en J.M. de Ridder (2005) *Dutch parliamentary election study 2002-2003*, Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Kennedy, J. (2005) 'Civic Virtues' en democratie', in: *de Marge* 14/2: 11-17.
- Lans, J. van der. (2005) *Koning burger*, Amsterdam: Augustus.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003). *Kabinetsvisie 'Andere Overheid'*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004) *Bevrijdende kaders*, Den Haag: Sdu. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rijksvoorlichtingsdienst (2005) *Belevingsmonitor Rijksoverheid; kwalitatief verdiepend onderzoek Q3 2004*, Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst/Publiek en Communicatie.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2000) *Sociaal en cultureel rapport 2000*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002) *Sociaal en cultureel rapport 2002*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) *Sociaal en cultureel rapport 2004*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005) *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Theiss-Morse, E. en J.R. Hibbing (2005) 'Citizenship and civic engagement', *Annual Review of Political Science* 8: 227-249.
- Tweede Kamer (2004) *Kabinetsvisie andere overheid*, Kamerstukken II 2003/04, 29 362 (Modernisering van de overheid) nr. 2.
- Tweede Kamer (2005) *Burgerschap en andere overheid*, Kamerstukken II 2004/05, 29 362 (Modernisering van de overheid) nr. 5.
- Verhoeven, I. (2004) 'Veranderend politiek burgerschap en democratie', blz. 55-78 in: E. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR verkenning nr.4, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Voorlichtingsraad (2005) *Belevingsmonitor Voorjaar 2005*, Den Haag: Voorlichtingsraad.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr.77, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zouridis, S. (2006) 'Verstrikt in vertrouwen', blz. 45-56 in: R. Pieterman, P. Dekker en H. Elffers (red.) *Veiligheid, vertrouwen en good governance*, Den Haag: Elsevier.

NOTEN

- 1 In navolging van de WRR (2004) gebruik ik hier ‘maatschappelijke dienstverlening’ voor de veelal maar niet uitsluitend door particuliere non-profits uitgevoerde activiteiten in de sfeer van onderwijs, zorg & welzijn, volkshuisvesting en arbeidsvoorziening.
- 2 Dezelfde eigendunk van Nederlanders is te signaleren bij de beantwoording van vragen in de Eurobarometer over kennis van de EU. Nederlanders vinden relatief vaak dat ze voldoende weten. Het beperkt beschikbare materiaal over feitelijk aanwezige kennis geeft weinig aanleiding tot dat zelfbeeld (CPB/SCP 2005: 9 e.v.).
- 3 Wel is de tevredenheid met het functioneren van de overheid en met de regering sterk gedaald in de periode 2000-2004 (SCP 2005: 344 e.v.). Volgens Eurobarometerpeilingen daalde het vertrouwen in de regering tussen eind 2001 en eind 2004 van 73% naar 39% (en van 71% naar 51% voor de Tweede Kamer; de politieke partijen daalden niet met 36% en 35% ‘wel geneigd te vertrouwen’). Mogelijk werd in 2004 het dieptepunt bereikt (vgl. VoRa 2005: 13).
- 4 De open manier van ondervragen zegt meer over de betekenis van burgerschap voor burgers dan het laten waarderen van door onderzoekers geformuleerde eigenschappen, maar nog weinig over de betekenis van burgerschap in het leven van alledag. Waarschijnlijk is die manifeste betekenis gering in ons land (vgl. Kennedy 2005). In focusgroepen voor de *Belevingsmonitor Rijksoverheid* kwamen de deelnemers nauwelijks met spontane associaties. Al of niet na enig aandringen, ging het volgens hen vooral om zorg voor anderen (RVD 2005: 102-109).
- 5 Afgaande op de selectie van belangrijkste doelen is de bestrijding van milieuvervuiling sinds het begin van de jaren negentig heel veel minder belangrijk geworden (SCP 2005: 338).
- 6 Zie SCP (2004: 78-79) voor een toelichting van de wereldbeelden. De resultaten stemmen in hoge mate overeen met die van het RIVM/MNP.
- 7 Een andere aanwijzing voor de potenties van sociaal burgerschap bieden de antwoorden op een enquêtevraag naar de verwachte effectiviteit van ‘voice’-mogelijkheden om iets te doen in vier situaties van ontevredenheid over de quartaire dienstverlening (SCP 2002: 237). De ondervraagden waren over de hele linie positief gestemd over de invloed die ze uit zouden kunnen oefenen. Telkens verwachtte maar liefst zo’n driekwart iets van collectieve actie met medeburgers. Van contacten met politici verwachtte men aanzienlijk minder. Afgezien van de vraag of de respondenten werkelijk iets zouden doen als de situaties zich zouden voordoen, zouden de te organiseren acties waarschijnlijk vaak wel uitmonden in de “tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen” (TK 2004: 4), waar de bedenkers van de ‘Andere overheid’ in het begincitaat nou net geen behoefte aan hebben. Maar ook in hun perspectief lijkt me de voorkeur voor collectieve actie boven contact met politici al een kleine winst.
- 8 Meer dan bij de vergroting van inspraak in de ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid. Op dat gebied is de laatste jaren veel gebeurd (Verhoeven 2004:

68 e.v.) en zal ook nog wel meer gebeuren, maar deze 'verticale' democratisering van vergroting van mogelijkheden tot beleidsbeïnvloeding laat de onvermijdelijk teleurgestelde burgers uiteindelijk te vrij.

8 DE RAPPORTERENDE BURGER

OVER INCIDENTALISME VERSUS CEREBRALISERING

Marjolijn Drenth von Februar

Het Noord Nederlands Toneel speelde in mei 2005 bijna woord voor woord een D66-congres na. De toneelgroep zei met deze heropvoering de structuren van de democratie bloot te willen leggen – ‘los van de sturende media-invloed beluisteren en bekijken hoe de democratie functioneert’. Het was meer de vorm dan de inhoud van de politiek die hier werd bekeken. Of de politici er misschien zelf iets van zouden kunnen leren? “Het is een leuk initiatief, en ik denk dat veel prominenten wel komen kijken”, vertelde D66-fractiesecretaris Arjen de Wolf vooraf aan het webtijdschrift 8WEEKLY. “Ikzelf ga er zeker ook naartoe, maar ik verwacht niet dat we er iets van kunnen leren. Er zal kritisch worden gekeken naar het functioneren van debatten en de democratie, maar kunst is toch heel iets anders dan de politieke praktijk. Daartussen kun je geen parallellen trekken, maar bel me anders maandag even weer.”

De maandag daarop hadden de prominenten toch iets geleerd: “Zo moeten we het dus niet meer doen,” erkende Frank Dales, de nieuwe partijvoorzitter van D66, berouwvol in de *Volkscrant*. Toneelstuk ‘Motie 2205’ werd door de D66-prominenten wel degelijk aangegrepen als gelegenheid voor reflectie en zelfkritiek, schreef de verslaggever, en ze kwamen daarbij tot schokkende inzichten. “Ontdaan van de actuele opschudding en uitvergroot op het podium worden de kleine menselijke drama’s pijnlijk zichtbaar. Een haperend en nerveus partijlid wordt weggehoond. Een in de partij teleurgesteld lid dat zegt bij te komen van een psychiatrische aandoening, wordt ronduit schofterig opzij geschoven door de voorzitter.” Gezien vanuit de zaal bleek opeens hoe de partijdemocratie was onderverdeeld in een ‘bovenwereld’ en een ‘onderwereld’. Kregen de prominenten alle tijd voor hun beschouwingen, de gewone leden stonden tijdenlang te wachten bij de microfoon. Maar het gaf spannend toneel, schreef de verslaggever tevreden: “Mijn naam is Flip Huisman, Zoetermeer. Ik sta hier met een bloedend hart.” De voorzitter: “Wilt u afronden?”

Niet alleen het functioneren van de politiek, ook het functioneren van bestuur en bureaucratie kan op afstand naar de vorm worden beoordeeld. En zeker als je kijkt naar de problemen rond de stapels dossiers en rapporten die ten behoeve van de bestuurlijke verantwoording worden geschreven, kan het nuttig zijn die problemen niet nog eens een keer op papier vast te leggen – *why add another book about books written about books about books?* – maar ze direct inzichtelijk en invoelbaar te maken (Themerson 1986). Wil je duidelijk maken wat er mis kan gaan in de bureaucratische omgang met burgers, dan is het waarschijnlijk een stuk leerzamer die worstelingen van de burgers uit te spitten in de vorm van een opera dan in het zoveelste rapport.

Dit is geen gratis pleidooi voor nieuwe vormen van interventie, maar wie anderen oproept minder abstracte rapporten te produceren en terug te keren naar de werkelijkheid zou het beste zelf kunnen beginnen. “Mensen zitten rapporten te schrijven, terwijl ze naar de kinderen toe moeten!” roept kinderrechtster Leeser-Gassan (2005) geschrokken uit bij haar afscheid. En het lijkt dan ook inderdaad weinig serieus hier vraagtekens te zetten bij de manier waarop burgers te maken krijgen met bureaucratische verslaglegging en tegelijk zelf bij te dragen aan die cyclus van verslaglegging door alweer een verslag te schrijven en alle vraagtekens daarin formeel vast te leggen.

HET BUREAUCRATISCH SCHRIJVEN

1.

Joseph Vining noemt in zijn boek over recht en bestuur, *The Authoritative and the Authoritarian* het bureaucratische schrijven “a writing that is written by many hands” (1986: 48). Het is niet simpelweg zo dat boven een bureaucratische tekst slechts een andere naam staat dan de naam van degene die de tekst heeft geschreven; de zaak ligt ingewikkelder. Des te langduriger het formele proces dat een tekst doorloopt en des te meer handen betrokken zijn bij het in elkaar schroeven van woorden en zinnen, des te eerder de tekst een ding wordt dat er geheel zelfstandig vandoor gaat. “A document that is *hammered out* – circulated again and again, with proposals for inclusion or exclusion to be negotiated between various parties, with responsibility for different sections turned over to different individuals – becomes detached, the outcome of a system; indeed it becomes a system itself.” Contracten, verdragen, wetgeving en bestuurlijke regels lopen de kans zo’n zelfstandig systeem te worden. Dan wordt ook al gauw niet meer gesproken over de inzet van de schrijvers van het document, maar over de inzet van het document zelf, alsof dat beziel is geraakt. Maar een ding dat een zelfstandig leven gaat leiden, waarschuwt Vining, blijft een ding.

Natuurlijk kan ook een tekst die door een enkel individu wordt geschreven ontsnappen aan de greep van zijn maker, maar in zo’n geval heeft de auteur tenminste nog geprobeerd zijn eigen boodschap aan de tekst mee te geven – en als dat is mislukt, zie je de breuklijnen duidelijk lopen. Maar een tekst die de uitkomst is van een formeel proces en geschreven is door vele handen, valt niet langer terug te voeren op het plan of de opzet die eraan ten grondslag ligt, noch op de waarde die het wil overbrengen. “When there is virtually complete detachment of words, sentences and paragraphs from an integrating mind, the techniques of stripping and saving designed to penetrate through awkward and inadequate expression simply fail, for they have nothing to work on” (Vining 1986: 50).

Het probleem is vervolgens dat tekst alleen authenticiteit en daarmee autoriteit verkrijgt als je hem serieus kunt nemen. Dat wil zeggen, als diegenen die de tekst onder ogen krijgen hem herkennen als een bericht dat voor hen persoonlijk betekenis heeft. En tekst kan alleen betekenis krijgen in die zin als hij de uitdrukking is van een ‘integrating mind’. Daarom is autoriteit zo moeilijk te verlenen aan bureaucratische teksten, waar de woorden zijn losgeraakt van de spreker. Want ofwel degene

die de tekst schrijft is een ander dan degene de beslissingen heeft genomen en kent de geest van zijn voorganger niet – ofwel de tekst is de uitkomst van een langdurig proces dat zelfs helemaal niet beschikt over zoiets herkenbaars als een geest. De lezer kan zo'n tekst dan ook moeilijk serieus nemen, omdat hij achter de woorden geen spreker vermoedt die zich tot hem richt, die zich zorgen over hem maakt, die aandacht voor hem heeft, die zich zijn verlangens en problemen ter harte neemt. En dit gebrek aan authenticiteit komt tevoorschijn in de stijl, zegt Vining. Je kunt ervan uitgaan dat die stijl stijf is, en dat is ze ook: stijf als de gezichten en gebaren van kinderen die volwassenen nadoen, of stijf als hellenistische beelden, als een gemaakte glimlach. De stijl is niet meer dan een imitatie van een imitatie van een imitatie en verleent aan teksten de mechanische kwaliteit die zo kenmerkend is voor al het onwaarachtige werk: "Work that is not meant and therefore has no meaning." Al met al schuilt het bezwaar tegen deze bureaucratische stijl, en tegen ieder ander imitatieproza, dus niet alleen in de veel gesmade ontoegankelijkheid van de geproduceerde teksten. Het bezwaar richt zich niet alleen tegen het mistige karakter van het bureaucratische proza, tegen dat wat de filosoof Harry G. Frankfurt (2005) 'bullshit' noemt, een vorm van deftigdoenerij die aan de tekst de schijn van ambtelijk gewicht of wetenschappelijke objectiviteit verleent. Nee, de bezwaren van Vining reiken veel verder en snijden veel dieper. Het bureaucratisch proza mist authenticiteit en autoriteit, omdat de tekst niet tot de lezer spreekt en omdat de lezer daardoor, andersom, zelf aan die tekst geen betekenis kan verlenen.

2.

Een remedie tegen bureaucrativering van proza ligt nu onmiddellijk voor de hand. Als je niet wilt dat teksten zich loszingen van hun betekenis en verzelfstandigen tot een systeem – als je wilt dat de lezers de tekst serieus nemen en autoriteit verlenen –, zul je stemhebbend moeten spreken. Je zult moeten schrijven vanuit een 'integrating mind'. Dat is natuurlijk makkelijker wanneer je een mens bent dan een maatschappelijke instelling.

Wie geïnteresseerd is in zulk authentiek proza kan een verhelderend voorbeeld vinden in de Koude-Oorlog-novelle *Wooff Wooff* van Stefan Themerson (1951), waarin een wonderlijk, authentiek gedicht diepe indruk maakt op de verteller. De remedie tegen de bureaucrativering van het proza die hier wordt gesuggereerd betekent overigens niet dat iedereen in het vervolg literair proza moet schrijven: dat zou wel een heel onpraktische en wereldvreemde remedie zijn. Als bureaucratistische instanties al moeite hebben te denken vanuit een integrating mind, dan zou het ze helemaal moeilijk vallen te moeten denken in versregels of literaire beelden. En het is dan ook beslist niet zo dat de extreme positie van Themerson in deze novelle, zijn fundamentele kritiek op de institutionele logica, je er meteen van overtuigt iedere institutie voortaan te wantrouwen en anarchistisch dichter te worden – maar het scherpe contrast dat hij schetst is wel bruikbaar. De tegenstelling die hij formuleert tussen systematiek en casuïstiek geeft een goed inzicht in de kloof die overbrugd moet worden tussen de instituties en de lezer. Themerson toont in *Wooff Wooff* een exclusieve voorkeur voor authenticiteit en de details van het dagelijks leven – tegenover de rationele systemen van bureaucratie en wetenschap, die volgens hem onafwendbaar aankoersen op rampzalige

gevolgen. Zijn hoofdpersoon zal aan het eind van het verhaal zelfs ten offer vallen aan de dolgedraaide systematiek van het rechtssysteem, maar aan het begin van het verhaal zit hij op een bankje en leest de krant. Want de hoofdpersoon is weliswaar een hond, maar dan toch een hond die van tijd tot tijd vrij ongemerkt de gedaante aanneemt van een intellectueel en in die hoedanigheid dan ook de krant kan lezen, gezeten op een bankje in het park. Zo valt het oog van de hond op een advertentie voor een huwelijksuitzet, die hij leest alsof het een gedicht is.

Twelve 'Belgravia' Nightdresses. @ twenty-two six. Thirteen ten o!

Six 'Princess' ditto. @ twenty-five o! Seven ten o!

Twelve Pairs Long Cloth Drawers, trimmed with work @ ten six. Six six o!

Six Ditto ditto ditto lace. @ twelve six. Three fifteen o!

De lijst is duidelijk het product van een integrating mind: “De man, die dit schreef, zei stellig wat hij wilde zeggen, en met volmaakte helderheid.” Daardoor heeft de beschrijving van nachthemden en gelegenheidsjupons voor de verteller veel meer betekenis dan systematische ordening van de wereld die hij kent uit de wetenschap. Weliswaar hebben de vreemde woorden in het gedicht op het eerste gezicht geen doel of betekenis, maar je krijgt het stellige gevoel dat de tekst ergens, op de een of andere manier, betekenis heeft gehad, of heeft, of zal hebben. Of, om Vining te parafaseren: ‘It is meant and therefore has a meaning.’ De onbekende woorden geven je zo vanzelf en haast ongemerkt een inzicht in de werking van de wereld, terwijl de taal van filosofie en wetenschap slechts de wereld vervormen die je al kent. Themerson verwoordt hier een vertrouwde visie op poëzie en proza, waarin literatuur vooral betekenisvol is, omdat ze niet volkomen kan worden begrepen. Geen enkele interpretatie of formule kan ooit de melodie, de muziek, de singulariteit van de woorden vatten. En het is precies deze ongrijpbaarheid van de literatuur die haar betekenis geeft: als we de complexiteit van de wereld willen begrijpen, moeten we ons wenden tot de complexiteit van de literaire tekst.

Themerson neemt het in het vervolg van zijn ultrakorte novelle fel op voor de feiten van het dagelijks leven, tegenover de ordening waarin ze ten onder gaan. Kort na zijn verblijf in het park wordt de verteller op straat gearresteerd en de rest van het verhaal van *Wooff Wooff* draait grotendeels om de rechtszaak, waarin hij en een filosofische vriend zonder duidelijke aanleiding worden aangeklaagd wegens moord op Nietzsche, Wagner en Bergson. Het feit, het onweerlegbare feit dat deze veronderstelde slachtoffers al behoorlijk lange tijd dood waren voordat hun moord zo opeens ter sprake kwam, wordt door de aanklager en de rechtbank als volkomen irrelevant terzijde geschoven. “What about the Fact?” vraagt de verteller. “What about the Fact of my not having killed them?” Maar vergeefs. De gerechtelijke autoriteiten mogen dan geen bewijsmateriaal hebben, ze lijken ook niet geïnteresseerd in mogelijk bewijsmateriaal. De twee criminele intellectuelen hebben Nietzsche, Wagner en Bergson vermoord, en ofschoon de autoriteiten

erkennen dat de feiten inderdaad anders kunnen liggen, heeft dit inzicht geen enkele weerslag meer op recht en rede.

Themerson concludeert pessimistisch dat feiten het pleit altijd verliezen van abstracte argumenten. Feiten zijn simpelweg niet opgewassen tegen theorie. En dat is vooral angstaanjagend als je beseft dat al die theorieën en redeneringen ook onderling geen enkel zinnig verband vertonen, zoals de hond merkt wanneer hij luistert naar de sprekers in Hyde Park:

“Die avond was ik in Hyde Park wezen luisteren naar de sprekers. Als je afziet van wat onzin nu en dan, pasten negen op de tien van hen de scherp gedefinieerde regels van dat onderdeel van de syntaxis dat nu Logica genoemd wordt vrij strikt toe. Wat meer is, hun uitgangspunten waren ook steeds dezelfde: allemaal wilden ze het ‘goede’. Toch verschilden hun conclusies steeds, en soms verschilden ze diametraal. Dat was een tamelijk ongelukkige stand van zaken. (...) De ene redenering was even goed en logisch als een andere. En juist dit feit maakte je bedroefd. Je voelde je hulpeloos. Want tegenwoordig hangt je leven af van andermans redenering. En als ik zeg: je leven, bedoel ik niet alleen de levensomstandigheden. Ik bedoel leven in tegenstelling tot dood. De ene mens moet sterven omdat de andere zulks logisch te rechtvaardigen heeft geacht.” (Themerson 1980: 9-10)

Je kunt nu zeggen dat de redeneringen die de verteller hier zo hulpeloos stemmen, precies de betekenisloze redeneringen zijn die Vining ziet opduiken in het bureaucratische proza. Redeneringen en beslissingen die de uitkomst zijn van een langdurig proces, waarin de ene besluitnemer de geest van de ander niet kent en waarin de argumentatie zichzelf loszingt van de werkelijkheid – en een systeem op zich wordt.

Wie geïnteresseerd is in het wonderbaarlijke verschijnsel van de ‘botsing tussen verschillende logica’s’ die zich volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid voordoet in het Nederlandse institutionele denken, kan zo’n botsing van logica’s hier dus voor zijn ogen zien plaatsvinden in *Wooff Wooff*. De WRR (2004: 28) ziet binnen instellingen voor maatschappelijke dienstverlening een botsing tussen de institutionele logica van het management, de provisieloga van de dienstverleners en de vraaglogica van de cliënt. De drie logica’s ‘houden elkaar in hun greep’ en veroorzaken ‘spanning’, maar ze leiden door die spanning ook tot innovatie. Themerson lijkt echter helemaal af te willen van al die logica’s. “Als je iemand bent die macht zoekt”, schrijft hij, “kan de verkeerde toepassing van formele logica op conversatietalen je niet schelen, en je legt de argumentatieketen van je voorkeur op aan anderen. Maar als je dat niet bent, voel je je nogal bedroefd. En hulpeloos.”

Themerson vervolgt deze gedachte in de rest van zijn boek, waarin de verteller zijn vertrouwen in de feiten verliest en zijn laatste hoop vestigt op de argumentatieketen van de wetenschap – “please, (...) find some scientist who could inspect me and say whether I killed somebody or not” – maar de wetenschap blijkt al even weinig betrouwbaar.

“Dus vroeg ik mijn raadsman contact op te nemen met een behaviorist die objectief zou kunnen vaststellen wat *ik* subjectief wist, namelijk dat mijn organisme zo geconstrueerd is en op zodanige manier functioneert dat het niet in staat is wie dan ook te doden. Maar mijn raadsman zei me dat de mensen tegenwoordig niet erg veel geven om dat soort deskundigen, aangezien ze weten dat ik best een van Sartre’s personages zou kunnen zijn, en in mijn hart een onbepaaldheid, een nietsheid, in plaats van een karakter zou kunnen hebben, en dus zou ik, après avoir fait n’importe quoi, nog steeds in staat zijn om n’importe quoi te doen.” (Themerson 1980: 38)

Dit zijn het rechtssysteem en de menswetenschap in hun meest angstaanjagende, meest onethische verschijning: ver verwijderd van de werkelijkheid, vervreemd van de complexiteit van de wereld. De dominantie van rede en theorie over de feiten leidt zo ook uiteindelijk tot de veroordeling van de verteller en zijn filosofische vriend. En hoe bizar dat allemaal misschien mag klinken, een aantal recente Nederlandse strafzaken – de Puttense moordzaak, de Schiedamse parkmoord – past wonderwel in dit beeld. Het is tegenover deze absolute (‘los-gemaakte’), abstracte (‘losgezongen’) macht, tegenover deze tunnelvisie van wetenschap en officiële instanties, dat Themerson zijn pleidooi houdt voor detail en pluralisme. In zijn geheel draagt *WooffWooff* dan ook dezelfde boodschap uit als het gedicht uit de advertentie; het boek wijst op het belang van details en concrete feiten tegenover theorieën en abstracte argumenten. In *WooffWooff* steekt de schittering van Franse piqué petticoats niet alleen af tegen de saaiheid van argumentatie en logica, de petticoats en mousseline matinees geven ons ook een groter inzicht in ons eigen bestaan dan een filosofische abstractie ooit zou kunnen doen. Themerson vat deze claim samen in een bewering die hij meerdere malen herhaalt in het boek: “The World is more complicated than the truths about it.” En zou je met Themerson meegaan op dit punt, dan was er een goede, praktische reden om waarheid en wetenschap helemaal terzijde te schuiven. Dan zou je, hier aangekomen, het onderzoek moeten afbreken en de boel erbij neergooien; op een bankje in het park gaan zitten en een liedje zingen over damesondergoed.

3.

Maar Themerson heeft niet vanzelfsprekend gelijk met zijn kritiek op theorie en abstractie. Ten eerste kun je niet ontsnappen aan de Griekse paradox in zijn boodschap. Als het inderdaad waar is dat de wereld gecompliceerder is dan de waarheden erover, dan is die waarheid zelf van de weeromstuit weinig zinvol. Hoe flauw die paradox ook klinkt, hij laat zien hoe moeilijk je aan abstractie ontkomt: ook Themerson schrijft nu eenmaal theoretische beschouwingen, en geen gedichten, over petticoats.

Ten tweede zijn er redenen om geen genoegen te nemen met empirische feiten en concrete details. Een exclusieve aandacht voor afzonderlijke gevallen – voor ‘uitzonderingen zonder regel’ – leidt immers onvermijdelijk tot willekeur. Dat is dan ook de reden voor de diepe weerzin tegen ‘incidentenpolitiek’ die opklinkt uit hedendaagse commentaren op een politieke cultuur waarin men zich laat leiden

door beschrijvingen van afzonderlijke gevallen. De vice-voorzitter van de Raad van State schrijft in zijn Algemene Beschouwingen van 2003:

“De institutionele filters werken niet meer. De tijd om na te denken wordt niet gegund: er moet worden gereageerd en wel onmiddellijk. De politieke controle wordt afhankelijk van de media en hun prioriteiten. De journalisten worden beschouwd als stem van de ‘misnoegde burgers’; belanghebbende deelnemers in plaats van kritische waarnemers. Zij worden het richtsnoer voor de politieke agendering en (vervolgens) voor het bestuurlijk handelen. Het incidentalisme neemt toe. De wijze waarop van artikel 68 Grondwet (de inlichtingenplicht) gebruik wordt gemaakt, draagt daaraan bij. Incidentalisme betekent ook willekeur. Zij die niet in het licht (van de camera’s) staan, worden niet opgemerkt.” (Raad van State 2003)

Ter verduidelijking staat in een voetnoot het citaat van Kurt Weill uit *Die Dreigroschenoper*, waarnaar deze laatste zin verwijst. “Denn die einen sind im Dunkeln, Und die andern sind im Licht, Und man siehet die im Lichte, Die im Dunkeln sieht man nicht.” De aandacht voor opzienbarende gevallen blijkt een onderklasse te creëren van gevallen die te weinig fotogeniek zijn om de aandacht te trekken van de politieke paparazzi. Het verwijt van incidentalisme lijkt dan ook een terecht verwijt. In de wereld van poëzie en proza mag het afzonderlijke geval grote betekenis hebben en diep inzicht verschaffen, in de wereld van recht, bestuur, politiek en maatschappelijk management leidt concentratie op de casus tot willekeur, ongelijkheid en onzekerheid.

De weerzin tegen casuïstiek is door dit gevaar van incidentalisme de laatste jaren zelfs zo sterk geworden dat het woord ‘incident’ een geringschattende klank heeft gekregen; het falen van instellingen en instanties kan tegenwoordig dan ook eenvoudig worden verontschuldigd door erop te wijzen dat de gevallen waarin is gefaald niet veel meer waren dan ‘incidenten’.

Maar wie instemt met het verwijt van incidentalisme in de Algemene Beschouwingen van de Raad van State, een verwijt dat in dit geval de volksvertegenwoordiging treft, moet ook lezen hoe verderop in de tekst kritiek wordt geleverd op ‘de verambtelijking van de publieke ruimte’ en op de pogingen om ‘verschillen en conflicten, belangen en emoties’ te beheersen door meer procedures op te stellen en meer controleurs in te zetten. (Raad van State 2004: 17 e.v.) Pogingen om het overheidsbestuur te beteugelen door rationalisering en regelgeving slaan zo vaak om in hun tegendeel.

Deze verambtelijking van de publieke ruimte is een gevolg van allerlei verschillende vormen van bureaucrativering, waardoor burgers en politici niet meer begrijpen hoe er in het bestuur met problemen wordt omgegaan. “Als er sprake is van een afstand tussen openbaar bestuur en burger, kiezers en gekozenen, ligt die in de vooronderstellingen waarvan politiek en bestuur uitgaan. Zij stroken vaak niet met de werkelijkheid waarin burgers leven”, aldus de Raad van State. Net zoals de meeste mensen zich niet als rationele homo economicus op de markt bewegen, zo zijn ze ook als burger niet opgewassen tegen deze rationalisering en verambtelijking. Bovendien raken burgers vervreemd door de taal van het

bestuur, waarin ze het dagelijkse drama niet herkennen. “De politieke en maatschappelijke realiteit worden onherkenbaar gemaakt door een taal die alleen door ingewijden in de kring van ambtenaren en andere deskundigen gesproken en begrepen wordt. Alleen zij die in die kring zijn toegelaten, zijn in staat om het debat te voeren en naar hun hand te zetten. Ooit gebruikte minister-president Lubbers daarvoor de term ‘cerebralisering’.” (Raad van State 2004: 22)

Teruggrijpend op de commentaren van Vining en Themerson kun je op dit punt twee opmerkingen maken. Met Joseph Vining kun je zeggen dat het bezwaar tegen de bureaucratisering van taal en tekst – de cerebralisering – niet zozeer ligt in de ontoegankelijkheid die daarvan het gevolg is. Bureaucratisering leidt niet alleen maar tot onbegrip en uitsluiting van niet-ingewijden. Belangrijker zijn de problemen die Vining signaleert: het ontbreken van een integratie mind in bureaucratisch proza, het ontbreken van betekenis en het verzelfstandigen (het loszingen) van de tekst daardoor. In de novelle van Stefan Themerson leidt dat ontbreken van een integratie mind tot dolgedraaide systematiek. De tweede opmerking die je kunt maken is dat de tegenstelling tussen cerebralisering en incidentalisme een klassieke tegenstelling is, die we kennen uit de geschiedenis van het denken als de tegenstelling tussen Plato en Aristoteles, tussen de rationalisten en de empirici, tussen de intellectuele systeembouwers en de essayistische pluralisten. Een tegenstelling die volgens William James zelfs valt toe te schrijven aan het verschil tussen verschillende mensentypen, de *tender-minded* en de *tough-minded*, die elk, afgaande op hun persoonlijk temperament, kiezen voor de ratio dan wel voor de feiten. De *tender-minded* kunnen de *tough-minded* dan natuurlijk beschuldigen van oppervlakkigheid en sensatielust, en de *tough-minded* kunnen de *tender-minded* vervolgens betichten van wereldvreemdheid en elitarisme – maar zulke wederzijdse beschuldigingen dragen weinig bij aan het overbruggen van de kloof tussen rationaliteit en werkelijkheid. Want natuurlijk zijn de extreme posities – het vermaledijde incidentalisme en het vermaledijde cerebralisme – het meest amusant. Verhalen waarin de wereld ten onder gaat aan details of verhalen waarin het leven is gereduceerd tot de absurditeit van het systeem. Maar interessanter dan de scherpe tegenstelling tussen de twee posities is het punt waarop de spanning ontstaat tussen regel en werkelijkheid. Door de eeuwen heen is daarom ook onophoudelijk gezocht naar dit scharnierpunt tussen regels en feiten en het is steeds opnieuw aangewezen, onder verschillende namen, zoals pragmatisme of het ‘reflexieve equilibrium’ van Rawls: een punt waarop theorie en praktijk voortdurend op elkaar worden afgestemd en in evenwicht worden gehouden. En ook het recht, dat door bestuurders tegenwoordig vaak wordt opgevoerd als regelrechte tegenhanger van de incidentenpolitiek, functioneert idealiter als zo’n reflexief, hermeneutisch, pragmatisch mechanisme, dat tegelijkertijd de behoefte aan rechtszekerheid respecteert en aandacht schenkt aan de particulariteiten van het afzonderlijke geval. In dit scharnierpunt zie je hoe de theorie zich bewust wordt van de rijkdom, de complexiteit van de wereld – en tegelijk kan die theorie zich ontwikkelen zonder volledig verlamd te raken bij de gedachte aan alle complicaties van de werkelijkheid.

DE BURGER ALS BUREAUCRAAT

Nu hebben we een theoretisch vermoeden van een oplossing – de bureaucratise-ring van proza kan worden tegengegaan door het ontwikkelen van een hermeneutische gevoeligheid, een aandacht voor het evenwichtspunt – maar we hebben nog geen praktisch probleem. Toch ligt er een actueel probleem direct om de hoek. De burger voldoet immers niet aan de veronderstellingen die politiek en bestuur van hem hebben. Anders dan in recente privatiseringsoperaties van hem wordt verwacht is hij geen homo economicus – “the coolly rational types may fill our textbooks, but the world is richer”, zegt de econoom Amartya Sen – en hij is blijkbaar ook niet opgewassen tegen de verambtelijking van de publieke ruimte, die van hem een grotere bureaucratische belangstelling verwacht dan hij bezit. Met deze, in het oog van politiek en bestuur tekortschietende rationale kwaliteiten komt hij steeds meer problemen tegen nu hij steeds meer verantwoordelijkheden krijgt in de publieke ruimte. En dan nemen zijn problemen nog eens extra toe wanneer hij niet alleen een verantwoordelijke burger maar tegelijk ook een verantwoordende burger wordt: wanneer met de verantwoordelijkheid ook de plicht aan hem wordt overgedragen zich te verantwoorden en verslag uit te brengen van zijn beslissingen en zijn uitgaven. De burger gaat nu zelf bureaucratisch proza produceren: hij wordt opgenomen in het systeem en moet spreken vanuit het systeem. Dat is in sommige gevallen onontkoombaar en niet nieuw in de verdeling van publieke taken – de burger heeft bijvoorbeeld altijd al bureaucratische verantwoording moeten afleggen aan de fiscus, maar met het toenemen van taken neemt ook de rapporterende taak van de burger toe.

4.

De burger krijgt zo op twee manieren last van dossiervorming. Ten eerste als object, ‘slachtoffer’ van de dossiers, wanneer de dossiers die over hem worden gevormd de plaats innemen van de werkelijkheid en professionals rapporten zitten te schrijven ‘terwijl ze naar de kinderen moeten’, zoals de kinderrechtster zegt. In dat geval verliezen de dossiers hun betekenis en hun autoriteit, en worden ze een systeem op zich.

Ten tweede krijgt de burger last van dossiervorming als subject, ‘auteur’ van de dossiers, doordat in toenemende mate de verantwoordelijkheid van de professionele instituties naar de burger verschuift. De burger krijgt taken uit te voeren die tot voor kort door ambtenaren of professionals werden uitgevoerd en komt in een rol terecht waarin van hem opeens rationale verantwoordingsinformatie wordt verlangd over de concrete details van zijn bijzondere geval. Hij moet, zou je kunnen zeggen, zijn persoonlijke *incident* ten behoeve van het verslag *cerebralisieren*. Zo wordt de ouder van een gehandicapt kind met een persoonsgebonden budget niet alleen verantwoordelijk voor het regelen van zorg. Hij wordt ook geacht een uitgebreide administratie bij te houden en formeel verslag uit te brengen om zijn uitgaven en beslissingen te kunnen verantwoorden. De verantwoordingsplicht is hier met de uitvoeringstaken meeverhuisd. In een gunstig geval neemt deze verslagleggingsplicht van de burger alleen maar de vorm aan van de plicht instanties zo te informeren dat zij zelf aan hun verantwoordingsplicht

kunnen voldoen. In een ongunstig geval wordt de burger bureaucraat. Dit cerebrealiseringsverschijnsel doet zich voor op allerlei plaatsen in de maatschappij. De boeren die onder de Europese regelgeving verantwoordelijk zijn geworden voor milieu- en natuurbehoud, krijgen daarbij ter verantwoording ook het soort administratieve plichten opgelegd dat eigenlijk thuishoort bij de ambtenarij en de instellingen in de publieke sector. Maar wat in het geval van boeren, of in het geval van het midden- en kleinbedrijf, met veel goede wil nog kan worden gezien als een soort professionele verplichting, is in het geval van burgers een wezensvreemd element. Het is immers niet vanzelfsprekend dat een burger over het regelen van zorgtaken of toezicht op onderwijs uitgebreid verslag uitbrengt aan de overheid – en dus is het goed eens te overwegen of de verantwoordingsplicht niet moet worden aangepast aan de nieuwe verantwoordelijke rol van de burger.

5.

Van de bureaucratische inzet van de burger bekijken we nu een voorbeeld dat niet al te schrijnend is – een alledaags voorbeeld heeft immers het grotere voordeel van de alledaagsheid. We bespreken het voorbeeld van een Amsterdam burgerinitiatief om een zwarte school te veranderen in een gemengde school. De burgers van het burgerinitiatief tonen inzet voor de publieke zaak, maar ze kijken op van hun eigen rol als verantwoordelijke burger.

Het vormen van gemengde scholen is een tamelijk onomstreden publiek ideaal. Segregatie op scholen wordt algemeen namelijk als onwenselijk beschouwd – om maatschappelijke redenen en omdat segregatie slecht zou zijn voor de intellectuele ontwikkeling van kinderen op zwarte scholen. Nu kan de overheid niet spreiden op basis van etniciteit, omdat dat in strijd is met de wet en met internationale regelgeving; wel is het mogelijk om te spreiden op basis van onderwijs- of taalachterstanden. Volgens de Onderwijsraad zou dat vooral op lokaal niveau moeten worden geregeld. En daarvoor zijn ook wel middelen ter beschikking; het Onderwijskansenbeleid van OC&W stelt extra geld beschikbaar voor leraren en middelen in scholen die achterblijven in prestaties of dreigen achterop te raken. Tegelijk ziet de Onderwijsraad ook meteen de spanning tussen enerzijds pogingen segregatie tegen te gaan en anderzijds de keuzevrijheid van ouders. Vaak wordt aangenomen dat ouders kiezen voor scholen waar kinderen zitten met dezelfde achtergrond en uit hetzelfde milieu. Door die voorkeur neemt segregatie in feite eerder toe dan af, wat zowel valt toe te schrijven aan de groeiende behoefte van islamitische ouders aan islamitisch onderwijs als aan de keuze van witte ouders voor witte scholen. In veel gemeenten wordt daarom actie ondernomen om de leerlingen wat gelijkmatiger over de scholen te spreiden; zo voeren sommige schoolbesturen in overleg met de gemeente dubbele wachtlijsten om allochtone en autochtone leerlingen naar behoren te mixen.

Tijdens een landelijke onderwijsconferentie (2003) over witte en zwarte scholen werd het spreidingsbeleid van de gemeente Tiel besproken. Dat initiatief was om een aantal redenen goed gelukt. Het beleid was ontwikkeld door de schoolbesturen, die “het probleem zagen als een gezamenlijk aan te pakken probleem”;

bovendien hadden de directeuren samengewerkt over de denominatiegrenzen heen. Verder was er een goed wijkoverleg. De enige problemen lagen bij de ouders: de allochtone ouders waren niet goed georganiseerd en de gemeente en de schoolbesturen kregen te weinig greep op de witte ouders die bleven kiezen voor de witte scholen. Het verslag van de conferentie concludeerde: “Gewenst is ook betere informatie-uitwisseling over bijv. good practices in scholen en gemeenten, het voorlichten van ouders bij de schoolkeuze en het laten verrichten van onderzoek. (ibidem: 6)”

Hoewel, zoals gezegd, algemeen wordt aangenomen dat ouders op zoek zijn naar ‘ons-soort-ouders’-scholen, komt uit zulk onderzoek ook wel een andere conclusie naar voren: ouders worden bij de schoolkeuze wel degelijk gemotiveerd door het publiek belang (De Wilde 2006). En dus zijn het niet alleen gemeenten en schoolbesturen die actie nemen tot spreiding van leerlingen: er zijn ook burgerinitiatieven, ouderinitiatieven, om zwarte scholen te veranderen in gemengde scholen. Deels wordt zo’n initiatief natuurlijk ook genomen om het eigen kind in de eigen buurt naar school te laten gaan, en deels om die eigen buurt niet te hoeven inruilen voor een andere. De ouders hebben kortom niet de plicht tot het vormen van gemengde scholen – dat zou in strijd zijn met hun keuzevrijheid – maar ze spelen wel een belangrijke rol bij verwezenlijken van de genoemde good practices. En een van die good practices zou de Corantijn-school in de Amsterdamse deelraad De Baarsjes kunnen zijn, waar een ouderinitiatief aanstuurde op het ‘mengen’ van een basisschool.

In het geval van de Corantijn-school heeft de aanpak van de ouders in zekere zin succes gehad. Er zijn sinds de actie meer witte kinderen ingeschreven op de tot dan toe overwegend zwarte school. De initiatiefnemers maken zich dan ook niet zozeer zorgen over het welslagen van de actie, als wel over het eigen vermogen om die actie nog veel langer vol te houden. Tijdens een gesprek met een van de ouders bleek dat ze al met al wel tevreden waren over hun mogelijkheden in te grijpen in de leerlingenpopulatie, maar niet erg tevreden over steun en faciliteiten. Als de overheid niet in staat is de kwestie te regelen en vervolgens de zaak tamelijk dwingend onder de aandacht brengt van de ouders, kan diezelfde overheid de taak van de ouders dan niet wat vergemakkelijken, luidde de verzuchting.

De problemen die ze bij hun initiatief ondervonden waren tamelijk onschuldig. Geen dolgedraaide systematiek hier, geen falende instanties en bizarre confrontaties. De problemen hingen simpelweg samen met het feit dat ouders inzet vertonen op incidenten, terwijl het bestuur behoefte heeft aan rationalisering. Zo vereist de verantwoordingsplicht van de ambtenaren dat die iedere beslissing uitgebreid overwegen en iedere afspraak nauwkeurig vastleggen op schrift. Ouders hebben echter geen tijd om herhaaldelijk langs te komen en met ambtenaren kwesties te bespreken die meer het bestuur aangaan dan de ouders zelf. En a fortiori niet om één onderwerp te bespreken met twee verschillende afdelingen – omdat het nu eenmaal onder twee verschillende registratieregimes valt. Naast tijdgebrek bestaat in het ouderinitiatief gebrek aan kennis. Alleen een geprofessionaliseerde burger, een burger die zich heeft ingewerkt in het systeem

en die belang heeft bij de kennis over het systeem, vindt de weg in het woud van regelgeving en in de dossiers. Deze noodzaak tot professionalisering botst in feite met principes van toegankelijkheid en gelijkheid. Een burger zou initiatieven moeten kunnen nemen zonder eerst noodgedwongen te cerebraliseren in de betekenis die Lubbers daaraan geeft, dat wil zeggen, zonder zich de taal te moeten aanleren ‘die alleen door ingewijden in de kring van ambtenaren en andere deskundigen gesproken en begrepen wordt’ en die de werkelijkheid voor de buitenstaander onherkenbaar maakt. Verder is er gebrek aan faciliteiten, zoals de onmogelijkheid via de gemeente in contact te komen met andere ouders, en bij alle tijdsbeslag ook gebrek aan geld; er worden, kortom, taken naar de burger toegeschoven zonder de ondersteuning die nodig is om die taken uit te voeren.

Door de eisen die aan de initiatiefnemers worden gesteld, raken ze ten slotte zo ingewerkt in bestuurlijke kwesties dat hun burgerinitiatief zich verplaatst: de ouders gaan zich ook bemoeien met verkeersveiligheid en huisvesting als gerelateerde problemen. Kortom, de burger professionaliseert en hij bureaucratiseert: hij verzint bestuurlijke oplossingen, schrijft verzoekschriften en is beschikbaar voor overleg. Daardoor politiseert de burger ook – want vertegenwoordigt hij alleen zichzelf, of onderneemt hij zijn acties ook namens de andere ouders, die de actie ongeorganiseerd over zich heen laten komen?

Het zou mogelijk moeten zijn als een goede burger verantwoordelijkheid te nemen en zaken te regelen zonder zo verre gaand te worden opgenomen in de bureaucratie met haar eisen van verslaglegging. Blijkbaar moet gezocht worden naar een ander oplossing voor het controleren van de verantwoordelijke burger – anders dan hem lastig vallen om verslagleggingsinformatie en anders dan hem opsluiten in integraal overleg. Het kan van de verantwoordelijke burger niet zonder meer worden verwacht dat hij aan de eisen voldoet waaraan ook de professional heeft te voldoen. En dat brengt ons terug bij het theoretisch vermoeden dat hierboven ontstond; dat je op zoek moet naar een evenwichtspunt tussen incident en cerebralisering.

Het Amsterdamse ouderinitiatief bleek intussen voldoende succesvol om te worden voorgedragen voor een gemeentelijke burgerinitiatief-prijs en om wethouder Aboutaleb eind 2005 naar de school te lokken voor een bezoek. Bij deze gelegenheid werd de vraag naar de positie van het burgerinitiatief op scherp gesteld, want wie moest de taart betalen? Tot slot bleek de verantwoordelijkheid voor die taart in dit geval toch niet bij de ouders maar bij de deelraad te rusten.

Conclusie

Als het bureaucratisch schrijven authenticiteit mist omdat het niet tot de lezer spreekt en omdat de lezer er geen betekenis aan kan verlenen; als een bureaucratische tekst geen uitdrukking is van een integratie mind en als de lezer achter de woorden dus geen spreker kan herkennen die zich tot hem richt en die zijn verlangens en problemen serieus neemt – dan ontstaat er een extra probleem wanneer die lezer opeens zelf moet meeschrijven aan het bureaucratisch proza. Dat extra probleem hebben we hier benoemd. Tegelijkertijd zijn we daarbij

begripsmatig nogal nonchalant te werk gegaan. Het probleem van het bureaucratisch schrijven doet zich namelijk niet overal in dezelfde hevigheid voor, en dus zou je om precies te zijn moeten differentiëren naar de soorten instellingen of instanties, naar de verschillende taken die ze hebben, naar de verschillende eisen van rationalisering, rapportering en verantwoording die aan ze worden opgelegd en naar de verschillende soorten regelgeving waaraan ze zijn onderworpen en waaraan ze anderen onderwerpen. En ook het onderscheid tussen ratio en incident zou fijnzinniger kunnen. Toch volstaat zo'n grove schets om te begrijpen wat er verloren gaat in bureaucratisch proza: niet alleen begrijpelijkheid en toegankelijkheid, maar vooral betekenis. De kloof tussen overheid en burger is deels het gevolg van betekenisverlies.

De novelle *Wooff Wooff* van Stefan Themerson gaat precies over dit verlies aan betekenis. En het is in dit verband niet toevallig dat Themerson heeft gekozen voor de beschrijving van een moordzaak. De criminele recherche speelt namelijk een belangrijke rol in zijn boeken – vele van zijn personages zijn politiemans, ondervrager, detective – en in een interview (1999) legde hij ooit uit dat die branche bij hem symbool staat voor het instellen van onderzoek en voor het stellen van vragen in het algemeen. Het stellen van een vraag leidt noodzakelijkerwijs tot verlies aan authenticiteit en betekenis, want met het formuleren van de vraag beperk je meteen het domein van de mogelijke antwoorden. Daardoor kunnen antwoorden op vragen nooit volledige en oprechte antwoorden zijn – “en dat blijkt wanneer je geen welomschreven antwoord hebt op een ja-of-nee-vraag”, zegt Themerson. Je kunt natuurlijk best antwoord geven op zo'n beperkte vraag, maar dat antwoord verliest onmiddellijk zijn betekenis, omdat het geen authentiek antwoord is.

Dit kritische, wijsgerige punt van Themerson kunnen maatschappelijke instellingen zich ter harte nemen: het werken met ja-of-nee-vragen, vragenlijsten, registratieformulieren en meetinstrumenten stuurt de uitkomst van de informatievergaring onherroepelijk in een bepaalde richting. Als het de bedoeling is van die informatievergaring iets te leren, is de kans dan ook groot dat dat mislukt. Wat je zou willen leren is immers niet dat wat je er vooraf al zelf instopt. Neem je dus, met Themerson, het incident tot exclusief uitgangspunt en wil je over dat incidentele karakter van de wereld iets leren, dan kun je hooguit betekenis vinden in de romantische aanprijzing 'twaalf flanelen pantalons, gearneerd met broderie'. Niet in de uitkomsten van registratiesystemen en vragenformulieren die (1) leiden tot cerebralisering, 'bullshit', in de zin van Ruud Lubbers en Harry Frankfurt, (2) zorgen dat de bijzonderheden van het afzonderlijke geval verdwijnen, (3) maken dat je alleen nog meet wat je al weet, (4) verzelfstandigen tot doel en systeem op zich, (5) uitdraaien op betekenisverlies en autoriteitsverlies en (6) bewerkstelligen dat de kinderen verdwijnen achter de rapporten.

Maar toch, de symbolische kwaliteit die Themerson aan de detective toeschrijft, is intussen ook door anderen opgemerkt, en die anderen denken veel rooskleuriger over de mogelijkheden van onderzoek en ondervraging. De detectiveroman is door de letterkundige Linda Hutcheon (1984: 72-73) zelfs ooit een 'hermeneu-

tisch paradigma' genoemd, omdat je het genre kunt zien als een allegorie van het lezen en het interpreteren. De detective verleent na langdurig onderzoeken en vragen immers uiteindelijk betekenis aan de gebeurtenissen – zoals een lezer betekenis verleent aan een tekst. In deze visie is de detective geen vertegenwoordiger van de macht die burgers bruusk dwingt zinloos antwoord te geven op ja-of-nee-vragen; hij is een bemiddelaar die verslag uitbrengt van incidenten en dat op zo'n doordachte manier probeert te doen dat het incident betekenis krijgt in het verslag. De detective, zou je kunnen zeggen, is het ideaaltype van de professional in de maatschappelijke dienstverlening: een integratie-mind, een bemiddelaar tussen regel en casus, een arbiter tussen systeem en incident, een dienstverlener met een hermeneutische gevoeligheid.

Zo'n geëngageerde bemiddeling tussen het systeem en de incidenten is hard nodig – omdat er veel redenen zijn om tegelijk wel en niet enthousiast te zijn over verslaglegging. Aan de ene kant wordt bureaucrativering algemeen erkend als een gelukkige remedie tegen willekeur en misbruik, als een probaat middel voor publieke verantwoording, en als goede methode om gegevens te uniformeren en te vergelijken. Het zou dus onverstandig zijn de bureaucratistische verslaglegging af te schaffen. Aan de andere kant is de burger niet zo rationeel als politiek en bestuur van hem verwachten, en heeft hij als verantwoordelijke – en zeker als verantwoordende – burger in toenemende mate last van de verambtelijking van de publieke ruimte. Niet omdat hij dom is, integendeel, maar omdat hij leeft in de rijkdom en de complexiteit van de wereld.

Het is daarom de taak van de instellingen, en met name van de professionals binnen die instellingen, om te bemiddelen tussen abstractie en detail en om de kloof te overbruggen die ontstaat wanneer burgers hun eigen omstandigheden niet herkennen in de dossiers, als ze aan de rapporten geen betekenis kunnen verlenen en derhalve ook geen autoriteit. Die bemiddelende taak van de instellingen, die spannende detective-opdracht, vraagt om een hoognodige herwaardering van het incident en om nieuwe vormen van verslaglegging. Ten slotte zullen die herwaardering van het incident en die nieuwe vormen van rapporteren er dan wel voor zorgen dat de burger de teksten van de bureaucratie eindelijk eens serieus kan nemen. Want alles wat geschreven is, heeft zijn ideale lezer, zegt Themerson in *Wooff Wooff*. Tenminste – “als je erin zegt wat je wilt zeggen.”

LITERATUUR

- Frankfurt, H.G. (2005) *On bullshit*, Princeton: Princeton University Press.
- Hutcheon, L. (1980) *Narccisitic Narrative: The Metafictional Paradox*, Wilfred Laurier University Press (reprinted 1984, New York: Methuen).
- Landelijke conferentie zwarte en witte scholen (2003) *verslag conferentie*, gehouden op 24 april 2003 in De Eenhoorn te Amersfoort.
- Raad van State (2004) *Jaarverslag 2003*, Den Haag: Raad van State
- Themerson, S. (1999) 'Interview door Nicolaas Matsier', blz. 7-17 in *Raster*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Themerson, S. (1986) *The Mystery of the Sardine*, Londen.
- Themerson, S. (1951) *Wooff, Wooff, or who killed Richard Wagner*, Londen: Gaberbocchus Press (Nederlandse vertaling door Nicolaas Matsier: S. Themerson (1980) *Woëff Woëff, of Wie vermoordde Richard Wagner?*, Amsterdam: De Bezige Bij).
- Vining, J. (1986) *The Authoritative and the Authoritarian*, Chicago: University of Chicago Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilde, M. de (2005) *Bewust solidair? Over de gevolgen van individualisering voor de schoolkeuzemotieven van ouders*, Universiteit van Amsterdam.

DEEL 3
LEREN IN DE PRAKTIJK

9 TUSSEN POLITIEK EN PRAKTIJK

LEREN VAN STRATEN, SPREEKKAMERS EN SCHOOLKLASSEN

Mirko Noordegraaf

SAMENVATTING

In bestuurlijke kringen is het 'in' om de burger centraal te stellen en om de kloof tussen bestuur en burger te overbruggen, door betere monitoring en meer ontmoetingen. Vanuit dit burger-paradigma is het bovendien gebruikelijk om uitvoering centraal te stellen, om de kloof tussen beleid en uitvoering te verkleinen en om binnen de uitvoering de kloof tussen managers en professionals, zoals artsen, onderwijzers en politieagenten, te reduceren. Door de wereld van burgers en uitvoerenden te benadrukken, en door beter te weten te komen welke opvattingen en ontwikkelingen daar spelen, wordt getracht problemen op te lossen. Ook al is het burger-paradigma begrijpelijk, en de intentie toe te juichen, het is de vraag of op deze manier een overheid wordt gecreëerd die op passende wijzen leert van wat op straten en in spreekkamers en schoolklassen gebeurt. Het denken is ruimtelijk: het gaat ervan uit dat er verschillende werelden (bestuur, burger, professionals) bestaan, die op 'afstand' van elkaar opereren, en zet alles in op het overbruggen van 'kloven' en afstanden. Het is de vraag of een ruimtelijke aanschouwing van problemen niet juist problemen veroorzaakt. In deze bijdrage wordt betoogd dat er iets anders aan de hand is. Andere werelden beter kennen, via monitoring en ontmoetingen, schiet tekort om bestuur en beleid vorm te geven. Ten eerste is er een verschil tussen *weten* en *ervaren*. Werelden hoeven elkaar niet te kennen, zelfs als ze elkaar kennen. Greep krijgen op ervaringen in alledaagse ervaringswerelden is lastig te organiseren. Ten tweede hebben verschillende werelden verschillende verantwoordelijkheden. Het leren van of over wat burgers en professionals bezighoudt, brengt die ervaringen en praktijken niet automatisch in perspectief. Naarmate verantwoordelijkheden meer over andere werelden gaan, zoals bestuurlijke verantwoordelijkheden, is de duiding lastiger. De oplossing zou dan niet gelegen zijn in afstanden overbruggen, maar in afstanden cultiveren. Op grond van voorbeelden uit de sferen van politie, zorg en welzijn en onderwijs, wordt in deze bijdrage verkend hoe overheden en publieke organisaties daadwerkelijk leren – en vaker niet-leren – van dagelijkse praktijken, en welke gevolgen dat heeft voor bestuur en beleid. Het 'tussen', tussen bestuur, burgers en professionals, moet niet weg worden georganiseerd – het 'tussen' moet juist worden georganiseerd. Door het gebruik van bij het 'tussen' passende mechanismen kunnen 'lerende praktijken' vorm krijgen.

9.1 INLEIDING

Sinds de turbulente opkomst van Pim Fortuyn in 2002 is het meer dan ooit gemeengoed geworden om 'de burger' centraal te stellen, en om zo veel en zo slim mogelijk te leren van zijn opvattingen en van ontwikkelingen die burgers

aangaan. ‘Regenten’ die vroeger de ‘achterkamertjes’ van de ‘ivoren toren’ bevolkten, moeten de burger centraal stellen en de ‘kloof’ tussen bestuur en burger slechten. Fortuynisten gaan nog steeds tekeer tegen de ‘oude politiek’, en zetten hun nadruk op wat politiek voor burgers kan betekenen kracht bij met onder meer een ‘De-burger-centraal-meetlat’. Maar ook niet-fortuynisten hebben de mond vol van ‘nieuwe politiek’. Ze strijden tegen de bureaucratie, organiseren ‘De burger centraal’-conferenties en committeren zich in woord en geschrift aan het nieuwe burger-paradigma. Ministers en burgemeesters, bijvoorbeeld, van uiteenlopende politieke snit, wijzen op het belang van de burger. De minister van Bestuurlijke Vernieuwing, bijvoorbeeld, reikt de ‘Verlichtingsprijs’ uit aan gemeenten die lasten voor burgers verlichten en beter voor burgers werken. Burgemeester Jorritsma (VVD) stelt op de site van het programma Andere Overheid dat onder de minister van Bestuurlijke Vernieuwing valt:

“Mijn passie is om bij iedereen écht tussen de oren te krijgen dat de overheid er is voor de burger. Dát is ons enige bestaansrecht, punt uit. Als gemeente moet je zaken regelen voor de mensen die niet op een andere manier geregeld kunnen worden. Dat betekent dat je je bij alles moet afvragen: waarom doen we dit, is het wel nodig dat we dit doen, willen mensen dit wel?”

Het gevolg is dat politici en bestuurders niet alleen via zakelijke vragen en goede ‘monitoring’ erachter proberen te komen wat burgers werkelijk willen, bijvoorbeeld via de zogenaamde ‘www-vragen’ – ‘Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat het kosten’ – en transparante verantwoording, maar ook dat ze er meer dan ooit op uit gaan. Ze zijn op straten, scholen en in buurthuizen te vinden, bij voorkeur in slechtere wijken, en vaak omgeven door journalisten en radiomakers. Dat kunnen dan ook nog eens journalisten zijn die opinies over de kloof tussen ‘staat en straat’ zelf al op kritische wijze getracht hebben te beïnvloeden, zoals Gerard van Westerloo (zie Van Westerloo 2003; Oostveen 2004). Het burger-paradigma blijft bovendien niet voorbehouden aan de zichtbare wereld van bestuur. Ook in de vaak onzichtbare ambtelijke wereld van beleid en uitvoering wordt alles op alles gezet om op vernieuwende wijzen met doelgroepen, zoals jeugd, om te gaan. De Operatie Jong, bijvoorbeeld (www.operatiejong.nl), richt zich op:

“de aanpak van de doelstellingen van het kabinet, zodat op lokaal niveau de belangrijkste knelpunten zijn opgelost en zichtbare verbeteringen tot stand zijn gebracht in de ontwikkelingsketen voor de jeugd; het er voor zorg dragen dat de samenhang in de aanpak van het jeugdbeleid door de vijf departementen in de toekomst structureel gewaarborgd is; en het formuleren van voorstellen tot vereenvoudiging en verbetering van de integrale aan- en besturing van het jeugdbeleid. Operatie Jong is in het leven geroepen met maar één doel: een sterk en resultaatgericht jeugdbeleid!”

Op de Andere Overheid-site stelt de inspecteur-generaal voor het Onderwijs, Kerkezeer:

“Andere Overheid is voor mij: iedere keer weer scannen wat er gebeurt en wat de burger nodig heeft. Dat betekent niet zozeer veel uren steken in het veranderen van processen. Hoe nuttig een aantal veranderingen ook kan zijn. Maar belangrijker dan de kwantiteit vind ik de kwaliteit: een open instelling, een goed oor en oog voor de ontwikkelingen.”

De overheid moet dus niet alleen weten wat burgers willen, maar ook leren van nieuwe ontwikkelingen. Net als politici gaan ambtenaren er vervolgens op uit – ze gaan op stage, organiseren paneldebatten en ‘focusgroepen’, houden burger- en uitvoeringstoetsen, en hebben zelfs ‘buddy projecten’ (bijvoorbeeld op SZW), waarin beleid en uitvoering op elkaar worden afgestemd. Dat laatste, en ook een project als Operatie Jong doet dat, maakt duidelijk dat het nieuwe burger-paradigma niet alleen gaat over de grote kloof tussen binnen- en buitenwereld – tussen bestuur en burger – maar ook over de vermeende kloof *in* de bestuurlijke binnenwereld, tussen beleid en uitvoering. Daar wordt al veel langer aan gesleuteld, maar gedurende de laatste jaren wordt met extra kracht geprobeerd om ‘de uitvoering’ centraal te stellen, zodat het voor burgers beter wordt. De Algemene Rekenkamer, bijvoorbeeld, heeft krachtig gepleit voor beter beleid om de kloof tussen beleid en uitvoering te reduceren (2003), het programma Andere Overheid stelt zich tot doel ‘betere dienstverlening en minder bureaucratie’ te organiseren, en op allerlei plekken worden instrumenten van ‘vraagsturing’ ingezet – persoonsgebonden budgetten, rugzakjes, vouchers – om maatwerk te leveren. En dat heeft, als een soort droste-effect, in de afgelopen jaren geleid tot een besef dat diegenen die uitvoering in het binnenste hart van de binnenwereld dragen, de ‘professionals’, zoals artsen, onderwijzers en opbouwwerkers, te veel door managers en markten zijn beklemd om hun werk voor cliënten goed te kunnen uitvoeren. De klachten dat politici en managers professionele uitvoerders niet begrijpen, is in de binnenste binnenwereld van bestuur een mooie echo van de klacht in de buitenwereld dat de burger niet begrepen wordt.

9.2 DE OPLOSSING VAN PROBLEMEN ALS PROBLEEM?

Voor het burger-paradigma valt veel te zeggen. Politiek, bestuur en beleid hebben gevolgen voor burgers en bedrijven, bestuur en beleid hebben perverse effecten, en keer op keer blijkt dat bestuurlijke instanties moeite hebben om aansluiting te vinden bij opvattingen en ontwikkelingen. Politieorganisaties, bijvoorbeeld, bevinden zich in de frontlinie van maatschappelijke ontwikkelingen, maar hebben moeite om praktijken op straat te verbinden met bestuur en beleid. Politici hebben moeite om te begrijpen wat de politie op straat meemaakt, en komen met machteloos aandoende maatregelen, zoals een verdere centralisatie van het politiebestel. Zorgorganisaties hebben moeite om ervaringen in spreekkamers in de richting van beleid en bestuur te vertalen, en beleidsmakers hebben moeite om praktijken in zorg en welzijn om te vormen tot zinvolle politieke besluiten, anders dan megalomane DBC-achtige regimes (met diagnose-behandelingcombinaties) in ziekenhuizen en GGZ-instellingen die activiteiten op werkvloeren transparant moeten maken. Onderwijsinstellingen hebben het lastig wanneer zij

dagelijkse praktijken in de klas of kantine naar besluitvorming moeten vertalen. Politici en beleidsmakers hebben moeite om evenwichtig met ontwikkelingen in klassen om te gaan, en dreigen door te schieten wanneer ze de (maatschappelijke) roep om veiligere scholen en beter onderwijs via abstracte debatten over ‘tweede fase’ en ‘schooluitval’ concretiseren.

Het is echter de vraag of meer te weten komen over opvattingen en ontwikkelingen het antwoord is op veronderstelde problemen. Dat heeft vooral veel te maken met de vraag wat die veronderstelde problemen precies zijn. Diegenen die in termen van ‘kloven’ denken – en wie doet dat tegenwoordig niet? – hebben de neiging om de problemen ruimtelijk te bezien. Er bestaan verschillende werelden, zoals bestuur en burger of beleid en uitvoering, en die bevinden zich op afstand van elkaar, en/of ze hebben een afkeer van elkaar (cf. Andeweg en Van Gunsteren 1994). Door het primaat bij specifieke werelden te leggen, vooral bij burger en uitvoering, en door mechanismen te introduceren om afstanden te overbruggen, wordt geprobeerd afstanden te verkleinen en afkeer te reduceren. Die mechanismen kunnen, zoals gesteld, zowel in de zakelijke monitoring van opvattingen en ontwikkelingen als in het fysieke ontmoeten, via werkbezoeken en paneldebatten, worden gezocht. De idee is dan dat door beter kennen, beter beleid en bestuur wordt gerealiseerd.

Toch komen die werelden maar moeilijk bij elkaar, ook al wordt meer aan monitoring en ontmoeting gedaan, en dat zou wel eens te maken kunnen hebben met de tekortkomingen van een ruimtelijke aanschouwing van problemen. Er zou wel eens iets anders aan de hand kunnen zijn dan het bestaan van ‘kloven’, of op zijn minst zou de eenvoudige retoriek van ‘kloven’ op gespannen voet kunnen staan met realiteiten, zoals ook al wel eerder is betoogd, bijvoorbeeld als het gaat om de vermeende kloof tussen burgers en politici (bijv. Andeweg en Van Gunsteren 1994; zie ook Duyvendak 1997).

“Het levert een merkwaardige paradox op: juist doordat de kloof tussen burgers en politici kleiner is geworden qua opleidingsniveau en welstand, is de acceptatie van de politieke kloof tussen beiden afgenomen. Dat heeft stellig bijgedragen tot de perceptie van een groeiende kloof, ook al is die in werkelijkheid misschien wel constant gebleven.”

Bestuurders en burgers kunnen elkaar kennen, maar elkaar dan toch niet echt kennen; bestuurders en burgers kunnen in elkaars nabijheid verkeren, maar toch op afstand staan. Dat heeft niet enkel te maken met allerlei culturele verschillen die tussen bestuurders, burgers en professionals bestaan, maar met iets fundamenteelers dat grote gevolgen heeft voor hoe overheden leren van opvattingen en ontwikkelingen. De uiteenlopende werelden van bestuur, burger en uitvoering zijn verschillende ervaringswerelden, vol van dagelijkse ervaringen die nooit volledig via monitoring en ontmoeting te kennen zijn. *Weten* is iets anders dan *ervaren* (bijv. Polanyi 1998 [1958]; Safranski 2003). Bestuurlijke pogingen om te leren van opvattingen en ontwikkelingen zetten vooral in op meer *weten*, via monitoren en

ontmoeten, op *kennend leren*, en veel minder op iets als *ervarend leren*. Dat wordt versterkt doordat de werelden van bestuur, burgers en professionals, verschillende verantwoordelijkheden kennen. Bestuurders en professionals hebben andere ervaringen omdat ze andere dingen geacht worden te doen, en naarmate ze meer over de ervaringen van anderen gaan wordt het waarmaken van die verantwoordelijkheden lastiger. Burgers gaan over hun eigen alledaagse praktijken, professionals gaan over allerlei praktijken op specifieke plekken, en bestuurders gaan over verschillende praktijken op verschillende plekken. Anders gezegd, burgers gaan over behoeften en verlangens, professionals gaan over *cases* en bestuurders gaan over *'case load'* en *capaciteit*. Deze werelden zullen de praktijken die ze tegenkomen op eigen wijze in perspectief moeten plaatsen. Omdat het duiden van praktijken van anderen, inclusief de ervaringen, moeilijk is, mede doordat de alledaagse ervaringen noodzakelijkerwijs ontbreken en verantwoordelijkheden verschillen, is het probleem niet hoe we te weten komen welke opvattingen en ontwikkelingen leven, maar veeleer hoe ervaringen op alledaagse plekken geduid en in perspectief geplaatst moeten worden. 'De' burger of 'de' professional heeft immers niet per definitie gelijk. Het inzetten op het overbruggen van kloven via betere monitoring en meer ontmoetingen zal dan de problemen niet verkleinen maar verergeren, omdat vanuit het perspectief van individuele burgers en professionals de vraag naar bestuurlijke verantwoordelijkheden niet beantwoord wordt.

Het probleem zou al met al niet zozeer de grote kloven tussen bestuur en burger kunnen zijn, maar het denken in termen van kloven. De oplossing zou niet zozeer gelegen kunnen zijn in het overbruggen van kloven, maar in het cultiveren van kloven en afstanden, op een zodanige manier dat verschillende werelden hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken. Deze bijdrage gaat over hoe dat kan, in alledaagse publieke praktijken als politie (straten), zorg en welzijn (spreekkamers) en onderwijs (schoolklassen). Nadat het ruimtelijk denken over openbaar bestuur nader is verkend, en de gevolgen voor de idee van lerende overheid zijn gekarakteriseerd, wordt op grond van concrete praktijken verkend hoe binnen- en buitenwerelden zich tot elkaar verhouden, en vooral hoe ondanks het bestaan van afstanden toch mooie dingen gedaan kunnen worden.

9.3 RUIMTELIJK DENKEN OVER BESTUUR

Zoals beschreven, problemen rond de effectiviteit en legitimiteit van overheids-optreden worden hoofdzakelijk in termen van de idee van 'kloof' en 'afstand' tegemoet getreden. Bovendien wordt gesteld dat het overbruggen van kloven en afstanden ten dienste zal staan van *de burger*. Wanneer opvattingen en ontwikkelingen die burgers en uitvoerders aangaan beter worden gekend, zal uitvoering ten dienste van burgers kunnen verbeteren. De belangrijkste veronderstelde kloof is die tussen de 'binnenwereld' van bestuur en de 'buitenwereld' van burgers. Die kloof wordt ofwel in termen van *bestuur versus burger*, of 'politiek en burgers' (Andeweg en Van Gunsteren 1994), ofwel als *staat versus straat* gekarakteriseerd. Politici, overheidsorganisaties en beleidsmakers zijn vervreemd

van burgers. Ze zijn ‘regenten’ die in hun ‘ivoren torens’ voeling met de samenleving hebben verloren (Van Westerloo 2003). De eerder genoemde site van Andere Overheid, en vooral de ‘passies’ die door een keur aan politici, bestuurders, ambtenaren en uitvoerders worden geuit (www.andereoverheid.nl/AndereOverheid/Web/Passie) getuigen daar van.

In de bestuurlijke binnenwereld wordt over de kloof tussen beleid en uitvoering gesproken (bijv. Algemene Rekenkamer 2003). Veel beleid wordt niet uitgevoerd, of anders dan van tevoren bedacht was. Rond uitvoering wordt bovendien beleid gemaakt, zoals gedoogbeleid, dat door velen in toenemende mate als onwenselijk wordt beschouwd. In het binnenste hart van de bestuurlijke binnenwereld wordt over de kloof tussen managers en uitvoerders, en tussen dienstverleners en klanten gesproken (Van den Brink et al. 2005). Managers hebben zich afgewend van werkvloeren, mede doordat ze mobiel geworden zijn, en weinig inhoudelijke affiniteit met het echte werk hebben. Managers zijn vooral geïnteresseerd geraakt in “status” en “salaris” en zitten professionals in de weg. Een bundel als *Beroepszeer* en vooral de daarin vervatte nogal simpele stukken van auteurs als Ad Verbrugge getuigen daarvan (ibid.; zie ook Verbrugge 2005). Managers en de bureaucratie krijgen de schuld.

Wanneer op deze wijze over problemen wordt gedacht, dan liggen oplossingen voor de hand. Kloven en afstanden moeten met man en macht worden overbrugd. Daar zijn in de afgelopen jaren drie strategieën voor ontwikkeld:

- 1 *Formalisatie*: meer monitoring, beter beleid.
- 2 *Consultatie*: interactief beleid, meer werkbezoeken.
- 3 *Emancipatie*: meer ruimte voor uitvoerders, beter sturen op hoofdlijnen.

9.3.1 FORMALISATIE

Vanuit bestuurlijke optiek wordt, als eerste strategie, gewerkt aan beter weten wat er speelt. Met behulp van betere monitoring, via zakelijke en marktgerichte planning & control, meetsystemen, kwaliteitsmodellen, protocollen en standaarden, wordt de kloof tussen bestuur en uitvoering overbrugd. Dat kan als een strategie van formalisatie beschouwd worden. Die strategie rust op twee leidende gedachten: ‘meten is weten’ en ‘beter beleid’.

Metten is weten

Publieke organisaties willen of worden gedwongen om te meten en te monitoren, teneinde te weten te komen wat er gebeurd is, of problemen opgelost worden en wat moet gebeuren om meer oplossingen te genereren. In de afgelopen decennia is daarvoor een grote hoeveelheid modellen en instrumenten beschikbaar gekomen, die sterke zakelijke, bedrijfsmatige en marktconforme profielen kennen. Gedacht kan worden aan planning & controle, het kwaliteitsmodel INK, de Balanced Score Card, Indices, meetlatten, barometers, dashboards en ga zo maar door (onder meer Pollitt en Bouckaert 2000; Noordegraaf 2004). In allerlei domeinen is de behoefte aan meten is weten niet alleen gegroeid; de behoefte heeft zich bovendien in de vorm van meetregimes geïnstitutionaliseerd. Een

mooi voorbeeld is ‘Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording’, of kortweg VBTV, dat binnen de rijksoverheid is ingezet om de begroting en beleidsverantwoording te systematiseren en te objectiveren. Ministeries krijgen geld op grond van ‘beleidsartikelen’ waarin duidelijk is aangegeven wat met welke middelen bereikt gaat worden en zo precies en meetbaar mogelijk, in de vorm van meetbare ‘targets’. Daarmee wordt, in termen van de kloof tussen politiek en praktijken, geprobeerd om meerdere doelen te bereiken – beleid moet duidelijker verbonden worden met wat er werkelijk aan de hand is, én over beleid moet steviger verantwoording worden afgelegd, zodat verspilling en inefficiënties worden geminimaliseerd.

Beter beleid

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is in toenemende mate geconstateerd dat overheidsinterventies tekortschieten, vooral omdat de kloof tussen beleid en uitvoering te groot is geworden. Er wordt veel beleid gemaakt, maar daar komt in de praktijk niet altijd veel van terecht. Gezaghebbende organen als de Algemene Rekenkamer (2003) hebben dat systematisch aan de orde proberen te stellen. Met succes, vooral omdat vele anderen voortdurend wijzen op het feit dat problemen rondom overheidsoptreden vooral te maken hebben met problemen in de uitvoeringssfeer (bijv. Peper 2002). Grote incidenten, zoals de nieuwjaarsbrand in een Volendams café of de vuurwerkramp in Enschede, hebben dat kracht bijgezet. De oplossing wordt vooral gezocht in de versterking van beleidsvorming: duidelijkere prioriteiten, helderdere doelen, minder compromissen en dubbelzinnigheden, betere coördinatie en minder verkokering. Dat past in een bredere beweging van ‘anti-paarse’ en ‘anti-polder’ politiek. De politiek, die door sommigen in termen als “ritueel” wordt afgeschilderd (Kamerlid Nawijn), moet zichzelf zoveel mogelijk *depolitiseren*. Minder Kamervragen, minder onnodig gedoe, meer pragmatisme.

9.3.2 CONSULTATIE

Vanuit bestuurlijke optiek wordt, als tweede strategie, geprobeerd om via burgerpanels en andere vormen van politieke vernieuwing (zoals referenda) te weten te komen hoe ‘het volk’ denkt en om bestuurlijke instanties representatiever te maken. Met behulp van deze en andere ontmoetingen wordt beter naar burgers, klanten, afnemers en ‘betroffenen’ geluisterd. Dat kan als een strategie van consultatie worden beschouwd. Leidende gedachten zijn: ‘interactief beleid maken’ en ‘de straat op’.

Interactief beleid

Voor in de jaren negentig van de twintigste eeuw beleefde de idee van interactief beleid en interactief bestuur, inclusief aanverwante begrippen als ‘processturing’, ‘regie’ en dergelijke, haar hoogtepunt. De ambitie om beleid in samenspraak met en door burgers te laten maken werkt echter nog steeds door, en vindt ook in academische werelden en op het snijvlak van wetenschap en praktijk veel aanhang (bijv. Pröpper en Steenbeek 2001). Na de eeuwwisseling is de idee van

‘interactie’ enigszins verlaten, en zijn ideeën rond meer directe beïnvloeding van bestuur en beleid, bijvoorbeeld via ‘vraagsturing’, opgekomen (o.m. Noordegraaf en Grit 2004). De kloof wordt dan niet zozeer overbrugd, maar veeleer geëlimineerd, omdat het primaat bij burgers als vragende en zelfsturende ‘klanten’ wordt gelegd.

De straat op

Voor na de Fortuyn-revolte is voor velen duidelijk geworden dat de kloof tussen staat en straat te groot is geworden, dat politici niet (langer) weten wat er werkelijk speelt. In de afgelopen jaren wordt dan ook door politieke partijen en politici, en door ambtelijke apparaten, geprobeerd om de verhoudingen om te draaien. Politici moeten hun ivoren torens verlaten en zelf gaan kijken en luisteren. Met behulp van huiskamergesprekken, stadsdebatten, koffiehuisbezoeken, stages, bustours, enzovoorts wordt geprobeerd de burger serieus te nemen. Sterker – er wordt geprobeerd om het primaat van de politici in de richting van burgers te verschuiven; burgers moeten bepalen wat in dit land moet en gaat gebeuren. Dat wordt met behulp van formele beleidstaal kracht bijgezet, zoals met ‘vraagsturing’ (zie bijv. Ministerie van VWS 2001).

9.3.3 EMANCIPATIE

Als derde strategie is geprobeerd om de noodzaak van bestuurlijke optiek te reduceren, door de ruimte en verantwoordelijkheid van burgers en voor burgers werkende dienstverleners te vergroten, om het ‘gebrek aan ruimte’ van professionals te compenseren, en om ‘regeldruk’ uit Den Haag en ‘verantwoordingslast’ en ook ‘incidentenpolitiek’ binnen de perken te houden. Dat kan als een strategie van emancipatie worden gezien. Wanneer de eigen verantwoordelijkheid van burgers en professionals wordt vergroot, is er minder noodzaak om bestuurlijke besluiten te nemen. Leidende gedachten zijn: ‘ruimte voor professionals’ en ‘besturen op hoofdlijnen’.

Ruimte voor professionals

Niet alleen burgers zijn bekneld geraakt. Ook diegenen die het het beste met burgers voor hebben en die burgers helpen bij lastige zaken, zoals gezondheidsproblemen, noodhulp, of leren (in casu zorgverleners, politiemensen, onderwijzers) zijn bekneld geraakt. De prestatieregimes die door beleidsmakers of managers zijn ingevoerd en de te grote hoeveelheid managers hebben zorginstellingen, politieorganisaties en scholen tot productiefabrieken gemaakt, die het besef van waarom ze bestaan hebben verloren en vooral de frustratie onder het personeel hebben aangewakkerd. Dat is kracht bijgezet door rapporten van bijvoorbeeld de RMO (2003) onder de noemer van “Bevrijdende kaders”, waarin het gegroeide wantrouwen tussen beleidsmakers, managers en uitvoerders aan de kaak is gesteld, en pleidooien worden gehouden voor een eerherstel van ‘de professional’. Ook wijze mensen als Tjeenk Willink (Raad van State 2004) hebben op de “bureaucratisering van de publieke ruimte” en de “tussenlagen” tussen politiek, burgers en professionals gewezen. Partijpolitiek gekleurde pleidooien wijzen

eveneens in die richting, bijvoorbeeld de bundel *Beroepszeer* van het wetenschappelijke bureau van het CDA (2005; zie ook www.beroepszeer.nl). De kloof tussen politiek en praktijken wordt overbrugd, door het primaat terug te leggen bij praktijken.

Besturen op hoofdlijnen

Tot slot is het niet moeilijk om pogingen van politici en bestuurders te zien waarmee de idee van ‘sturen op hoofdlijnen’ en ‘systeemverantwoordelijkheid’ wordt vormgegeven. Dat sluit deels aan bij de kritiek op de politiek die te veel ‘detailpolitiek’ en ‘incidentenpolitiek’ is geworden, en bij pleidooien voor het bevrijden van uitvoering, maar wijkt daar ook van af. De idee van bestuur op hoofdlijnen gaat niet uit van het verschuiven van primaten maar van, ten eerste, een duidelijkere rolverdeling tussen politiek, bestuur en werkvloeren, en ten tweede, zakelijkere relaties tussen betrokkenen. Politici en politieke bestuurders die op hoofdlijnen sturen nemen ‘systeemverantwoordelijkheid’, bijvoorbeeld de minister van OC&W die wel ruimte laat, maar ook de verantwoordelijkheid voor het onderwijssysteem neemt en zo haar ministeriële verantwoordelijkheid kan waarmaken (zie bijvoorbeeld de ‘Governance notitie’ van 7 juli 2005). Andere instanties – scholen bijvoorbeeld – nemen binnen het systeem hun eigen verantwoordelijkheid. Politieke bestuurders organiseren ‘transparante’ relaties, die ze bij voorkeur in de vorm van ‘contracten’ vastleggen. Inspecties en toezichhouders zien toe of eenieder zijn verantwoordelijkheden waarmaakt.

9.4 VAN ‘KENNEND’ NAAR ‘ERVAREND’ LEREN

Het voorgaande levert twee conclusies op. Eén, tussen geïnstitutionaliseerde publieke domeinen – politiek, beleid, uitvoering, dienstverlening, burgers – bestaan gepercipieerde kloven en dus afstanden. Dat bemoeilijkt het leren van opvattingen van burgers en ontwikkelingen die burgers aangaan. Twee, pogingen om afstanden te overbruggen zijn erop gericht om dichterbij opvattingen en ontwikkelingen te komen, of om opvattingen en ontwikkelingen meer ruimte te geven. Met al deze pogingen is het besef van problemen rond effectiviteit en legitimiteit van overheidsoptreden echter niet afgenomen. Dat is niet zo gek. Meten en monitoren met behulp van cijfers is steriel, consultatie leidt niet automatisch tot betere keuzen, en besturen op hoofdlijnen en via kaders is abstract. Pogingen om kloven te overbruggen zijn gericht op iets wat we *kennend leren* kunnen noemen. Beter in kaart brengen, beter luisteren, anderen betere afwegingen laten maken, draait om de vormgeving van talige en cognitieve processen: met behulp van betere modellen, inzichten, data, gesprekken en informatie-uitwisseling of kortweg, meer transparantie, kan beter bestuurd worden. Het is verleidelijk om veel energie te steken in een lerende overheid die al kennende leert – een overheid die ‘stilstaat bij’ en ‘iets doet met’ gebeurtenissen, ervaringen, incidenten en gevoelens. Het is de vraag of dat idee – en dus veronderstellingen die de mogelijkheden van kennen en transparantie op de voorgrond plaatsen – een idee is dat geschikt is om effectiviteit en legitimiteit van overheidsoptreden te vergroten.

“In plaats van multiple en mogelijk onderling strijdige representaties wil [de remedie van transparantie] eenduidigheid en openheid. Daarmee ontnemt zij politici precies die middelen die onmisbaar zijn om hun taak uit te oefenen, namelijk intern onderling verkeer en extern uitoefenen van leiderschap.” (Andeweg en Van Gunsteren 1994)

En niet alleen politici – ook bestuurders van publieke instellingen, operationele managers en professionals en ‘frontlijners’ (zie ook Hartman en Tops 2005). Wanneer de mogelijkheden van kennend leren geringer zijn dan verondersteld, verdampt een groot deel van de verwachte effecten wanneer kloven worden overbrugd. Voor die relativering valt veel te zeggen. Lerend vermogen kan op een aantal wezenlijke manieren in perspectief worden geplaatst.

Ten eerste is voortdurend en altijd leren *niet* op voorhand goed. Georganiseerde actie heeft grote baat bij enige mate van niet al te veel leren, bij routines, regels en rituelen, die voor de betekenisvolle stabilisering van sociaal gedrag zorgen (zie bijvoorbeeld March en Olsen 1989; March 1994). Georganiseerd handelen vereist evenwichtige combinaties tussen *exploitation* en *exploration*, tussen het uitbaten van het bekende en vernieuwen (March 1991). Veel verandering en vernieuwing, snel meebewegen en veel flexibiliteit doen afbreuk aan de robuustheid en betrouwbaarheid van overheidsoptreden (zie ook Van Gunsteren 2003; Hood 1991). Dat is niet alleen een feitelijke relativering: om taken goed te kunnen uitvoeren zijn routines nodig. Het is ook een normatieve relativering: te weinig routines maken het lastig om zekerheden te bieden, terwijl burgers en professionals daar juist belang bij (kunnen) hebben.

Ten tweede is het de vraag *waartoe* meer geleerd wordt en of meer leren ook tot meer presteren leidt. Zeker als leren verbonden wordt met de noodzaak van meer effectiviteit en betere oplossingen voor problemen, evenals meer legitimiteit, is normatieve terughoudendheid op zijn plaats. Het organiseren van publieke ruimten en collectieve actie is onvermijdelijk *ambigu* of multi-interpretabel (Stone 2002 [1997]; Weick 1995, 2001; Noordegraaf 2004). Wat precies effectief en legitiem is, kan op uiteenlopende wijzen worden uitgelegd en betekend, en is dus omstreden. Leren zou er juist op gericht kunnen zijn om sommige effectiviteitsverbeteringen te negeren, of om sommige problemen juist *niet* op te lossen. We hebben bijvoorbeeld van veiligheidsproblemen geleerd dat ze moeten worden aangepakt, maar de aanpak lijkt juist meer onveiligheid te creëren (vergelijk Van Gunsteren 2004; Böhler 2004). Leren over onveiligheid zegt met andere woorden niet automatisch wat veiligheid is.

Ten derde is het de vraag of met de idee van leren niet te veel nadruk wordt gelegd op de *cerebrale* kanten van georganiseerd handelen. Organiseren en leren zijn niet enkel een kwestie van bewust, intentioneel en denkend handelen. Organiseren heeft veel te maken met ‘tacit knowledge’ en ervaringskennis (Polanyi 1998 [1958]; Nonaka en Takeuchi 1995; Flyvbjerg 2001). Leren kan ook onbewust, impliciet, indirect en al doende plaatsvinden (Schön 1983; Alvesson 2003). Zoals

eerder gesteld, de relativering van het cerebrale en de nadruk op ‘tacit’ of stilzwijgende dimensies van dagelijks handelen kan verbonden worden met het verschil tussen *weten* en *ervaren*. De Duitse filosoof – en biograaf van filosofen – Safranski constateert bijvoorbeeld in *Hoeveel globalisering verdraagt de mens?* (2003) dat mensen in tijden van globalisering veel zien, maar weinig ervaren (zie ook Oostveen 2004). Met paradoxale gevolgen (p. 84):

“Vandaar het eigenaardige gevoel dat alles op globale schaal ineens schrompelt. Alles komt je op de een of andere manier vertrouwd voor, ook het slechte nieuws. Uit alle wereldstreken weerklinken de globale imperatieven. Bij elke informatie wordt het gevoel van onmacht er direct bijgeleverd. Globalisering verschijnt als één groot, systematisch verband, dat zo machtig [is] en op de keper zo subjectloos functioneert, dat het bijna obsceen overkomt om de betekenis van het individu in herinnering te roepen.”

We hebben geen globalisering nodig om tot vergelijkbare bevindingen te komen. Ook in staten, regio’s en grote organisaties wordt veel geweten maar weinig ‘echt’ ervaren, terwijl daar wel oordelen over geveld moeten worden en besluiten moeten worden genomen. De “betekenis van het individu”, zoals Safranski stelt, is lastig te kennen.

9.5 LEREN OVER POLITIEK EN PRAKTIJK

Aan de ene kant zullen we dus rekening moeten houden met (zinvolle) geïnstitutionaliseerde barrières die snel leren verhinderen. Aan de andere kant zullen we andere manieren moeten vinden om wat we *ervarend leren* kunnen noemen, gestalte te geven, tegen de achtergrond van verschillende, vaak strijdige verantwoordelijkheden. Aan de hand van casusstudies in uiteenlopende publieke domeinen – politiezorg, met nadruk op criminaliteitsbestrijding, gezondheidszorg, met nadruk op ziekenhuiszorg, welzijn, met nadruk op hulpverlening aan drugsverslaafden en dak- en thuislozen, en onderwijs, met nadruk op (beroeps)onderwijs in grote steden – zullen barrières voor leren nader worden verkend, en zal worden onderzocht hoe ondanks die barrières geleerd wordt, of hoe manieren worden gevonden om – ondanks barrières om te leren – toch mooie dingen voor elkaar te krijgen. Het voorgaande leert ons dat het laatste kan plaatsvinden zonder dat kloven worden overbrugd. Sterker, het kan voorkomen *dankzij* afstanden en kloven. De casusstudies moeten, met andere woorden, uitwijzen hoe ‘het tussen’, tussen de werelden van bestuur, uitvoering en burgers eruitziet. En hoe dat wordt georganiseerd in plaats van weggeorganiseerd.

Een enkele opmerking over de aanpak van de casusstudies. Voor dit essay zijn interviews gehouden,¹ en is gebruik gemaakt van interviews met politici, bestuurders, beleidsmedewerkers, uitvoerders en managers uit de genoemde domeinen, die in het kader van ander lopend onderzoek zijn gehouden (zie onder meer Bovens et al. 2006).² Daarnaast is gebruik gemaakt van observaties van pogingen om kloven te overbruggen, in aanwezigheid van bestuurders, mana-

gers, professionals en burgers.³ Tot slot is aansluiting gezocht bij alternatieve, sterk empirisch georiënteerde inzichten rondom het besturen van uitvoerende praktijken, zoals mooi door Hartman en Tops (2005) onder de noemer van ‘frontlijninsturing’ is verwoord. Ook recente, met empirische bevindingen verbonden inzichten in nieuwe vormen van ‘governance’ (bijv. Clarke en Newman 1997; Newman 2001) en het in discoursen met grote termen als ‘leren’ vaak vergeten belang van ‘bringing work back in’ (Barley en Kunda 2001), voeden de volgende paragrafen.

Hiermee is getracht greep te krijgen op combinaties van al dan niet bewuste *exploitation* en *exploration* in en rondom publieke dienstverlening. Om een aantal redenen kunnen deze velden als interessant en kritisch worden beschouwd. Politie, zorg en welzijn, en onderwijs bevinden zich in de frontlinie van maatschappelijke ontwikkelingen (vergelijk Hartman & Tops 2005). De idee van veranderende samenleving komt bij uitstek in dat soort dienstverlening tot uitdrukking. Veranderende maatschappelijke gedragingen, opvattingen en eisen, nieuwe relaties en zich wijzigende grenzen, worden op straat, in spreekkamers en in schoolklassen op scherp gesteld. Bovendien hebben de eerder besproken strategieën om vermeende kloven te overbruggen zich stevig in dit soort domeinen genesteld. Tot slot verschillen de domeinen in termen van hardheid en tastbaarheid. In de domeinen politie en zorg (vooral ‘cure’) wordt van nature de nadruk gelegd op met professionele inzichten omgeven gedisciplineerde en stevige aanpakken en zijn succesmaatstaven relatief hard te definiëren. In de domeinen welzijn en onderwijs wordt van nature meer nadruk gelegd op aanpakken die zachter en relationeler zijn, zijn professionele inzichten meer omstreden en is succes veel lastiger te meten. Tegelijkertijd staan die geïnstitutionaliseerde verschillen onder druk. Hardere aanpakken worden maatschappelijker en preventiever, zachtere aanpakken worden repressiever. Ook dat is blijkbaar de resultante van de combinatie van kennend en ervarend leren. Voordat barrières voor leren en mogelijkheden om leren tussen politiek en praktijken te versterken aan bod komen, zal eerst een nadere verkenning van de ‘ruimte’ tussen politiek en praktijken worden gepresenteerd.

9.6 TUSSEN POLITIEK EN PRAKTIJKEN

Mensen die *tussen* politiek en praktijken werken, of het nu bestuurders, ‘street-level’ ambtenaren (cf. Lipksy 1980), ‘frontliners’, operationele managers of beleidsadviseurs betreft, bevinden zich in een denkbeeldige ruimte die zich naar haar aard lastig laat vangen. Ze hebben het gevoel dat niet altijd even adequaat wordt ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen die zich in zulke ruimten en aan maatschappelijke frontlinies voordoen; maar dat heeft niet zozeer te maken met kloven als wel met het feit dat praktijken, of het nu zorgpraktijken, onderwijspraktijken of politiepraktijken betreft, veranderlijk, fluïde en deels ongekend zijn. Juist daardoor roepen ze gestandaardiseerde, relatief rigide aanpakken op, die naarmate ze meer ‘van boven’ komen meer rigide worden. De ‘grote’ politiek kan weinig doen aan de aard van zulke praktijken. Professionals hebben ook

geen volledige greep, en de burger geeft al helemaal geen uitsluitsel. Dat ligt niet aan de politiek, professionals en burgers, maar aan de *ambigüe* aard van praktijken (Noordegraaf 2004) en aan ‘ambivalente’ omgevingen, die resultaten eisen maar daar “noch tijd, noch geld voor gunnen”, zoals één van de respondenten stelde.

9.6.1 ONGEKEND KENNEN

Ondanks het feit dat dienstverleners op straat en in spreekkamers werken, en ondanks de nabijheid van bestuurders en bestuurlijke monitoring, is er ‘afstand’ tot maatschappelijke frontlinies. Nieuwe ontwikkelingen zijn goeddeels ‘ongekend’. Bij de politie, bijvoorbeeld, is de ‘informatiepositie’ aangaande cruciale vraagstukken, bijvoorbeeld het ‘Antillianen-vraagstuk’ in grote steden als Rotterdam beperkt. De politie, die zich op straat bevindt maar overwegend ‘blank’ is, heeft in de loop der jaren te weinig stevige contacten met Antilliaanse gemeenschappen opgebouwd, kent te weinig sleutelfiguren, heeft geen gezaghebbende positie en kan zich lastig in zeer onveilige buurten bewegen. Daardoor is te weinig bekend – het is onduidelijk wie erachter schietpartijen en andere geweldsmisdrijven zit, bijvoorbeeld. Datzelfde geldt voor het vraagstuk van radicalisering en moslimextremisme, waar niet alleen de politie mee geconfronteerd wordt, maar ook bijvoorbeeld scholen, zoals ROC’s, waarvan leerlingen plotseling als ‘radicalen’ in het nieuws kunnen opduiken.

Dat weinig weten heeft niet alleen culturele maar ook meer structurele kanten. Politiezorg en zorg voor dak- en thuislozen, bijvoorbeeld, of ‘zorgwekkende zorgmijders’ (zie ook IGZ 2003), ‘veelplegers’ of ‘voortijdige schoolverlaters’, gaan onvermijdelijk gepaard met moeilijke en afstandelijke contacten, doordat ‘afnemers’ van zulke zorg daar vaak niet om gevraagd hebben, en bovendien de neiging hebben zich aan zorg te onttrekken. Dat onttrekken heeft, letterlijk, fysieke kanten – ‘doelgroepen’ zijn mobiel en verplaatsen zich in wat de politie tegenwoordig als “space of flows” bestempelt (RHC 2005). Het heeft ook minder letterlijke kanten – doelgroepen houden zaken achter, liegen en misleiden. Huise-lijk geweld, bijvoorbeeld, is nagenoeg onzichtbaar, en vooral in Turkse en Marokkaanse gemeenschappen “komt de politie er niet bij”. Politie mensen krijgen te horen – “jullie weten er niets van”. Hulpverleners en onderwijsgevend worden geconfronteerd met “andere werelden”.

Tegelijkertijd wordt volgens respondenten te snel gereageerd en ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen, en worden te veel initiatieven ondernomen om problemen aan te pakken. Politie, scholen en ziekenhuizen zetten voortdurend vernieuwingen in, en entameren steeds nieuwe innovaties en projecten, waardoor weinig beklijft. Dat heeft niet zozeer te maken met afwachtendheid bij diegenen die de innovaties tot succes zouden moeten maken, maar met het feit dat innovaties er voortdurend “bij komen” en “erbij gedaan” moeten worden. De aandacht van medewerkers en managers raakt versnipperd. Dat is slechts schijnbaar strijdig met het voorgaande, omdat de ongekendheid van vraagstukken daarachter zit. Omdat onduidelijk is wat er precies aan de hand is, is het onduidelijk wat

precies gedaan moet worden. Het gaat over steeds nieuwe ‘aspecten’, zoals één van de respondenten betoogde. Het gevolg is dat “iedereen zich deelproblemen toe-eigent, maar dat niemand er echt over gaat,” zoals een andere respondent het uitdrukte. Omdat problemen in de woorden van één van de respondenten “multiproblemen” zijn, wordt angstvallig geprobeerd op van alles tegelijk in te spelen. De gevoelens van ‘verwarring’, ‘ongrijpbaarheid’ en ‘gebrek aan orde’ geven aanleiding om angstvallig ‘orde te handhaven’, niet in de laatste plaats omdat dat van organisaties als de politie verwacht wordt. ‘Ordehandhaving’ wordt tot de kerncompetentie van de politie gerekend. Op een heel andere manier geldt zoets ook voor zorgpraktijken, waarin niet over de gehele (front)linie ‘multiverschijnselen’ ontstaan, maar allerhande praktijken steeds sterker ‘multidisciplinair’ van aard worden. Door nieuwe aandoeeningen en nieuwe benaderingen van aandoeeningen wordt meer en meer om een gecombineerde inzet van disciplines gevraagd.

Het gevolg is weliswaar dat betrokkenen dieper gaan nadenken en dat ze grote strategische visies presenteren, maar ook dat een ordening van organisatorische praktijken achterwege blijft en dat de vertaling naar concrete praktijken moeizaam tot stand komt. Dat wordt door de aard van strategische visies versterkt. Die leggen enerzijds de nadruk op nieuwe, moeilijk grijpbare concepten, en anderzijds op eenvoudige bedrijfsmatige aanpakken. De visie van de hoofdcommissarissen van politie, *Politie in ontwikkeling* (2005), is illustratief. Enerzijds wordt betoogd dat de politie niet langer te maken heeft met vraagstukken die aan territorium of plaatsen gebonden zijn, maar met “sociale processen” die “steeds meer bepaald worden door *stromen* van mensen, goederen, geld en vooral informatie. (...) Dit stromenland wordt ook wel *space offlows* genoemd” (p. 15) en de politie moet nieuwe koppelingen vinden tussen plaatsen en stromen. Die koppeling ligt in “knooppunten van infrastructurele netwerken” of “nodes.” Dat betekent dat een “nodale oriëntatie” nodig is (p. 16). Tegelijkertijd moet de politie volgens diezelfde hoofdcommissarissen een “concern” worden, met ‘programmasturing’ (p. 18), waarbij “informatie moet kunnen functioneren als een waardevrij ‘productiemiddel’.”

9.6.2 BEGRENZEN

De behoefte aan dat laatste, ‘waardevrije productiemiddel’, is begrijpelijk tegen de achtergrond van ongekendheid en ‘multiproblemen’, maar tegelijk problematisch. Informatie en kennis zijn noch slechts ‘middel’, noch waardevrij. Dat blijkt bijvoorbeeld mooi uit de manier waarop informatie in de Rotterdamse *Persoonsgerichte Aanpak* of kortweg ‘PGA’ wordt ingezet. Ondertussen zijn er in die stad uiteenlopende PGA’s ontwikkeld, op grond van ervaringen met ‘overlastgevers’ en ‘zorgwekkende zorgmijders’. Er bestaan PGA’s voor ‘jeugd’, ‘geweld’, voor ‘Antillianen’ en ‘vreemdelingen’, maar het meest in het oog springend is en blijft de *PGA 700*, die sinds 2003 bestaat. Dat is een lijst van 700 overlast gevende figuren in Rotterdam, vooral harddrugsverslaafden, die op minimaal drie van vijf criteria ‘scoren’ (inclusief criterium 1):

- 1 *Polyharddruggebruik.*
- 2 *Zorgmijdend (maar wel zorgbehoevend).*
- 3 *Onaangepast gedrag.*
- 4 *Psychiatrische stoornis(sen).*
- 5 *Verwervingscriminaliteit.*

Geprobeerd wordt, en voorlopig met succes, om elk van die figuren op eigen wijze te behandelen, waarbij de behandeling kan variëren van strikt repressief (detentie) tot zorgend (dwingende zorg). Vijf ‘trajecten’ zijn in de loop van de tijd, vanaf begin 2003, onder leiding van de ‘stadsmarinier PGA 700’ ontwikkeld:

- 1 *SOV dwang*, dat wil zeggen, hechtenis of onder dwang resocialiseren.
- 2 *Zwaar tarief*, voor psychiatrische patiënten, met of zonder zorg.
- 3 *SOV drang*, inclusief zorgtraject.
- 4 *Laatste kans*, voor de dames van de (ex-)Keileweg.
- 5 *Bemoeizorg*, via de (Amerikaanse) methode van Assertive Community Treatment.

Beide indelingen zijn het resultaat van het zoeken naar ‘formats’ met behulp waarvan de doelgroep letterlijk in kaart kan worden gebracht, en methodieken waarmee cliënten behandeld kunnen worden. Ze zijn het resultaat van het gecoördineerd reduceren van verschillen van inzicht tussen uiteenlopende betrokkenen – OM, politie, GGD, GGZ, maatschappelijk werk en andere instellingen – die andere definities en andere (morele) oordelen over overlastgevers en zorgmijders hanteren (vgl. ook IGZ 2003) en mede daardoor andere informatie in huis hebben. Lijsten, formats en methodieken gaan over burgers en worden mede door de politiek geaccordeerd, maar ontstaan vooral tussen partijen in politieke praktijken. Dat is tegelijk lastig omdat de cliënten zich niet gemakkelijk laten categoriseren, en vervolgens niet automatisch ‘beter’, ‘normaler’ of ‘slimmer’ worden. Bovendien stuiten betrokkenen op juridische grenzen, die óók in het belang van burgers en politici zijn.

Informatie die nodig is om individuele overlastgevers in kaart te brengen, en om ze te “scoren”, ligt niet voor het oprapen. Die informatie is verspreid over uiteenlopende instellingen, en is – gegeven de aard van het vraagstuk – vaak lastig te vinden en hard te maken. In de PGA-aanpak gebruiken betrokkenen informatie om uiteenlopende organisaties met elkaar te verbinden. Informatie als proces, dus, waarbij voortdurend grenzen opdoemen. Dat zijn niet zozeer grenzen tussen organisaties die informatie-uitwisseling lastig maken als wel juridisch getinte en politiek geladen grenzen. Een zorginstelling mag bijvoorbeeld niet zomaar informatie over cliënten aan de Task Force PGA 700 ter beschikking stellen. Het medisch beroepsgeheim en de Wet Geneeskundige Behandelovereenkomst (WGBO) stellen daar grenzen aan. In concrete praktijken worden daar dagelijks oplossingen voor gevonden, waarbij een midden wordt gevonden tussen een uitdijende doelgroep en beperkte middelen. Binnen de afgesproken termijn is de

PGA 700-lijst een 700+-lijst geworden, maar tegelijkertijd wordt geprobeerd de lijst limitatief te houden.

Vergelijkbare vragen over waar grenzen liggen, zijn in andere domeinen, zoals politiezorg, te stellen. Wanneer politiemensen contacten moeten aangaan met ‘ongekende’ gemeenschappen, kunnen ze als vertegenwoordigers van de staat op straat niet zomaar grof of ruw optreden. Ze kunnen zich niet zomaar voegen naar ‘onbegrensde’ manieren van denken en doen. Toch kan het nodig zijn om dat af en toe wel te doen, en om vergaande middelen zoals ‘tegenhouden’ en ‘preventief fouilleren’ in te zetten, ook al is de aanleiding daarvoor staatsrechtelijk niet helemaal zuiver. Datzelfde geldt voor onderwijspraktijken, waarin onderwijzers en onderwijsmanagers streng moeten zijn en leerlingen duidelijk moeten classificeren, maar tegelijk taalachterstanden en schooluitval moeten reduceren. Het geldt ook voor zorgpraktijken, waarin het niet op voorhand duidelijk is hoe instellingen en uitvoerders zich tot andere instellingen, verzekeraars en potentiële investeerders moeten verhouden. ‘Natuurlijke’ grenzen ontbreken – instellingen kunnen ‘samenwerken, maar ook segmenteren en ook concurreren.’ Door ‘Haags beleid’ worden die grenzen extra diffuus, ook al worden ‘daar’ nieuwe, vaak harde grenzen getrokken, en worden zaken ‘vastgezet’, bijvoorbeeld via DBC-achtige regimes.

De ‘grote’ of geïnstitutionaliseerde politiek gaat over grenzen, maar die grenzen zitten *in* concrete uitvoeringspraktijken. Zowel het creëren als oprekken van grenzen gebeurt in alledaagse praktijken. Net zoals afnemers van publieke diensten in allerlei opzichten ongekend zijn, zijn politiek geladen uitvoeringspraktijken goeddeels ongekend voor politici en bestuurders, ook al komen sommigen van hen uit die uitvoeringspraktijken voort.

9.7 PRAKTISCHE BARRIÈRES

Het voorgaande heeft gevolgen voor de analyse van hoe van en over concrete praktijken geleerd wordt – of beter, hoe niet geleerd wordt. In die praktijken bevinden zich barrières, die door diezelfde praktijken bestendigd worden, die het moeilijk maken om snel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen of onverwachte situaties. Hieronder wordt een aantal van de meest opvallende praktische barrières beschreven:

- 1 *Netheid*: de staat is geciviliseerd, maar opereert deels in ongeciviliseerde praktijken.
- 2 *Reflexen*: uitvoerders stuiten op de dagelijkse logica van praktijken.
- 3 *Categorisering*: dienstverlening vraagt om categorieën en criteria, en die fixeren.

9.7.1 NETHEID

Het is lastig om ervaringen op straten en in spreekkamers te laten doordringen naar domeinen als management, bestuur en politiek, omdat de wijze waarop

agenten of maatschappelijk werkers omgaan met hun cliënten haaks kan staan op de *netheid* die met het opereren van grote organisaties in het algemeen en staatsorganen in het bijzonder verbonden is. De staat is geciviliseerd. Mensen op werkvloeren hebben de neiging om cliënten netjes te behandelen, terwijl dit in het geval van lastig behandelbare cliënten vruchteloos is. Die netheid heeft een normatieve kant – vertegenwoordigers van de staat of de publieke sector wordt geleerd integer te handelen – maar ook een persoonlijke kant. In de jeugdzorg, bijvoorbeeld, waar veel jonge mensen werken en doorstroming van personeel hoog is, is de onbevangenheid en goedgelovigheid volgens respondenten sterk aanwezig. Meer ‘streetwise’ handelen is dan op zijn plaats. Managers en bestuurders hebben echter last van ‘streetwise’ handelen, ofwel omdat van publieke organen voorbeeldgedrag verwacht wordt, ofwel omdat juridische problemen kunnen ontstaan. Publieke organisaties bevinden zich in ‘kluwens’ van regels en richtlijnen. Dat neemt niet weg dat op werkvloeren toch grof kan worden gehandeld, en bovendien dat dit succesvol kan zijn. Dat hangt in hoge mate af van persoonlijke competenties van agenten en maatschappelijk werkers en onderwijzers, die verantwoordelijk moeten handelen, maar gezag moeten verwerven in gemeenschappen die zich afzetten tegen verantwoordelijkheid. Het is lastig leren van praktijken die eigenlijk te ver gaan.

9.7.2 REFLEXEN

Alle vormen van georganiseerd handelen gaan gepaard met regels, routines en rituelen, die dat handelen stabiliteit en betekenis verschaffen (March en Olsen 1989; Scott 1995). Standaardisatie is belangrijk, omdat het handelen voorspelbaar en legitiem wordt en omdat betrokkenen weten waar ze aan toe zijn. Specifieke regels en routines kunnen echter zo hard zijn en vervreemdend werken dat de legitimiteit en verwachtingen uiteindelijk geschaad worden. Dagelijkse reflexen en vooroordelen dragen daaraan bij; gedeelde manieren van denken en doen die ‘automatisch’ optreden kunnen ooit zinvol zijn geweest, maar verliezen hun betekenis in het licht van nieuwe ontwikkelingen. Dat is niet zozeer een kwestie van gebrek aan aanpassing aan het nieuwe – voorbeelden maken duidelijk dat reflexen en vooroordelen een stuk complexer in elkaar steken.

Ten eerste kunnen vooroordelen ontstaan dóór en in nieuwe praktijken. Wanneer (autochtone) politieagenten bijvoorbeeld meerdere keren na elkaar Antilliaanse of Marokkaanse verdachten meemaken die zich hoogst agressief gedragen, dan heeft het beeld van agressieve allochtonen zich snel gevestigd. Ten tweede kunnen reflexen en vooroordelen blijven doorwerken, omdat het nieuwe (per definitie) niet is uit-gekristalliseerd. Wanneer het nieuwe moeilijk onder woorden kan worden gebracht, of wanneer effecten nog niet goed duidelijk zijn, treden conserverende tendensen op. Wanneer de ene politieregio bijvoorbeeld wil leren van ervaringen elders, waarover nog geen stevig gedeelde verhalen bestaan, dan blijkt behoedzaamheid dominant te zijn. Datzelfde geldt voor zorg en onderwijs – bij gebrek aan beter vallen betrokkenen terug op gevestigde praktijken, bijvoorbeeld de GGD die ‘het weet en het oplost’. Ten derde zijn oude

manieren van denken en doen niet overbodig, maar die manieren moeten vanuit nieuwe oriëntaties of op andere manieren worden ingezet. De politie is bijvoorbeeld gewend te werken met ‘taps’, en die zijn niet overbodig geworden, maar hebben wel een andere betekenis gekregen in wat de politie zelf als de “space of flows” (Raad van Hoofdcommissarissen 2005) omschrijft. De politie moet veiligheidsissues aanpakken die niet zozeer met plaatsen als wel met grensoverschrijdende stromen van mensen, goederen en geld te maken hebben. Een “nodale oriëntatie” (ibid.) is nodig – maar niemand weet precies wat dat is. Dan vallen betrokkenen al snel terug op oude ideeën of idealen, bijvoorbeeld rondom informatie als “waardevrij productiemiddel” (RHC 2005, voorwoord).

9.7.3 CATEGORISERING

Manieren van denken en doen zitten niet alleen en niet eens zozeer in mensen; ze bevinden zich in wat zich tussen en buiten mensen afspeelt. Mensen vallen niet alleen terug op ‘standard operating procedures’ (SOP’s), denken en doen zullen zich ook in de vorm van categorieën en criteria institutionaliseren. De aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen zal dan ook gepaard moeten gaan met de aanpassing van richtlijnen, protocollen en andere ‘formats’, en dat gebeurt de facto ook, bijvoorbeeld in geval van de PGA-aanpak van overlastgevers in Rotterdam. Al doende heeft die aanpak zoals eerder beschreven geleid tot strikte criteria voor het bepalen van de aard van overlast en de geëigende aanpak. Dat neemt niet weg dat categorieën en criteria tegelijkertijd barrières voor verandering en leren werken zijn, vooral die categorieën en criteria die in de afgelopen jaren vanuit de behoefte om publieke en maatschappelijke dienstverlening te verzakelijken zijn ontstaan. In publieke domeinen wordt met meet- en monitoringregimes gewerkt, met targets, indicatoren en maatstaven, die vanuit een sterke kwantitatieve oriëntatie op het ‘draaien van productie’ zijn ingevoerd. Die worden door Haagse regels versterkt en soms geformaliseerd, of het nu DBC’s zijn, protocollen of prestatie-eisen. Dat leidt onder respondenten tot kritische kwalificaties – “Haags riet”, “veel gedoe”, “monstrueuze maatregelen”.

Eerder onderzoek laat zien dat dit in specifieke domeinen tot problemen leidt, bijvoorbeeld in het domein van de herkeuring van WAO’ers (IWI 2004), en concrete voorbeelden laten zien dat er op z’n minst forse spanningen ontstaan tussen de nadruk op ‘productie’ en de professionele zorg voor ‘producten’, waarbij de nadruk meer op kwaliteit ligt (bijvoorbeeld WRR 2004). Dat hoeft niet altijd haaks op elkaar te staan. Productiecijfers, bijvoorbeeld, kunnen worden gebruikt om meer gestandaardiseerde praktijken, zoals standaardiseerbare zorg, aan te tonen. “80% van de zorg is standaard”, wordt door betrokkenen bij zorgverlening vaak vastgesteld. Productiecijfers kunnen zelfs worden ingezet om nieuwe of andere dingen te doen – bijvoorbeeld om politici, bestuurders en hoge managers ervan te overtuigen dat dingen ‘moeten’ gebeuren. De noodzaak om problemen met Antillianen in specifieke districten van bijvoorbeeld Rotterdam op andere manieren aan te pakken, omdat de aanpak te veel capaciteit kost, kan met “de cijfers” kracht worden bijgezet. Voorwaarde is echter wel dat het juiste “verhaal”

wordt verteld en dat het met overtuigingskracht wordt gepresenteerd. Barrières voor leren zijn daarmee niet zozeer de nadruk op kwantiteit en productie als zodanig, maar het feit dat het lastig is overtuigende en onderbouwde verhalen te creëren – of in termen van Andeweg en Van Gunsteren (1994), betekenisvolle “representaties”.

9.8 ‘TUSSEN’ ORGANISEREN

Ondanks de vele barrières voor leren zijn in dezelfde praktijken die dergelijke barrières laten zien ook voorbeelden aan te treffen van organisatiemethoden en -vormen die zijn ingezet om politiek en praktijken op *alledaagse* manieren te verbinden. Die voorbeelden zijn gevarieerd, maar hebben gemeen dat ze het ‘tussen’ niet weg-organiseren, maar juist organiseren. Ze zijn niet zozeer gericht op het verbinden van politiek en praktijk, maar op het organiseren van praktische politiek *in* politieke praktijken. Politieke spierballentaal en politieke monitoringsdrang kunnen dan hun gang gaan, en via nieuwe organisatievormen worden ‘afgedempt’, zodat dienstverlenende organisaties en werkvloeren er niet al te veel last van hebben. Daarmee kunnen *lerende praktijken* ontstaan die in allerlei opzichten los van gevestigde instituties, inclusief de politiek, opereren, maar daar op de één of andere manier tegelijkertijd mee verbonden blijven.

Zulke ambivalente lerende praktijken hebben, tegen de achtergrond van de barrières om urgente maatschappelijke vraagstukken aan nieuwe frontlinies in de greep te krijgen, verscheidene voordelen. Ten eerste kunnen lastige of niet-behandelbare gevallen, ondanks politieke nadruk op snelle behandeling, op een manier worden behandeld die bij onbehandelbaarheid past. Door afdemping kan tijd worden gewonnen, en kunnen nieuwe manieren om te reageren worden gevonden. Ten tweede kan de kennis over wat relevante gevallen zijn en wie welke gevallen moet aanpakken stap voor stap worden vergroot. Categorieën en classificaties kunnen over de tijd heen worden aangepast; nieuwe methoden kunnen worden geïntroduceerd; nieuwe allianties kunnen worden gevormd. Ten derde kan de omgang met individuele cliënten verbonden worden met schaarse middelen en beperkte capaciteit. Lerende praktijken gaan daarmee niet eens zozeer over professionals op werkvloeren die leren over cases, maar over professionals, managers, bestuurders en (beleids)adviseurs die leren over ambigue cases, te midden van gelimiteerde capaciteiten.

Een aantal opvallende manieren van alledaags organiseren constitueert lerende praktijken:

- 1 *Contacten*: contactuele mechanismen, in plaats van contractuele regimes.
- 2 *Arena's*: nieuwe ‘horizontale’ platforms, maar wel ‘verticaal’ ingebed.
- 3 *Framing*: betekenisvolle beelden die een ‘sense of urgency’ creëren.
- 4 *Dossiers*: via vergaderingen en stukken creëren van issues en agenda’s.
- 5 *Ruimte*: speelruimte voor ‘vrije’ mensen en experimenteel gedrag.

9.8.1 CONTACTEN

Het is een gemeenplaats om te constateren dat ‘mensen ertoe doen’ of dat publieke dienstverlening ‘mensenwerk’ is. Mensen en managers maken verschil (zie bijv. Denhardt 1993; Idenburg 1999). In geval van vernieuwende praktijken is er meer aan de hand – daarin zijn het vooral contacten of contactuele competenties die al dan niet bewust worden ingezet om lerende praktijken gestalte te geven. Betrokkenen werken weliswaar met en binnen contractuele regimes die met het zogenaamde ‘new public management’ zijn opgekomen (Noordegraaf 2004), maar de dagelijkse contacten van managers en professionals bepalen hoe die regimes worden ingezet. Werken in lerende praktijken is primair contactueel, in plaats van of naast contractueel. Die contacten ‘ontstaan’ en worden deels bewust versterkt. Ze ontstaan wanneer bestuurders, managers en professionals de neiging vertonen om ‘eropuit te gaan’ en zich met ‘buitenwerelden’ te verbinden, zoals respondenten vaak verduidelijken. Ondernemende bestuurders ontmoeten en kennen mensen uit heel verschillende domeinen en ‘werelden’, variërend van politici en bestuurders, operationele types in uiteenlopende domeinen, en academici en adviseurs. Het is bijvoorbeeld opvallend hoezeer managers en bestuurders die vaak als ‘eenvoudige’ frontlijntypes begonnen zijn, op een gegeven moment intellectuele behoeften ontwikkelen en bevredigen via universitaire masterprogramma’s. Die contacten stellen hen in staat te overzien wat in verschillende werelden gebeurt, snel informatie in te winnen en gemakkelijk steun te verwerven. Bestuurders en managers creëren daarmee, zoals één van de respondenten het zei, ‘ogen en oren’.

Wat het meer bewust versterken van contactuele competenties betreft, valt ten eerste op dat op allerlei plekken in publieke dienstverlening bewust gezocht wordt naar mensen die in staat zijn om met de spanningsvolle kenmerken van dienstverlening om te gaan. Het leren van en weten over criminele praktijken vereist bijvoorbeeld subtiele mengelingen van diplomatieke gaven, ‘straatwijsheid’ en culturele sensitiviteit. Vooral dat laatste is niet gegarandeerd en vereist bewuste organisatorische actie (Klootwijk 2005). Ten tweede valt op dat via opleidingen en beroepstrainingen gewerkt wordt aan het bij de tijd brengen van beroepsvaardigheden. Dat is niet alleen een cognitieve zaak, maar ook een fysieke en emotionele zaak. Politie mensen zijn bijvoorbeeld niet gewend aan het feit dat criminelen of terroristen zomaar of zonder meer op aanwezige agenten schieten (waarvan de huilende politieagenten tijdens het proces tegen de moordenaar van Theo van Gogh getuigen). Via het in trainingen ervaren van nieuwe situaties kan het vermogen om daarop in te spelen worden vergroot. Ten derde valt op dat bewust geprobeerd wordt om functionarissen duidelijker via geïnstitutionaliseerde contacten in te bedden in stedelijke samenlevingen. Ze worden bijvoorbeeld duidelijk verbonden met plekken of vindplaatsen waar overlast, gedoe of hulpvragen te vinden zijn. Of ze worden verantwoordelijk gesteld voor ‘cliënten’ die zich in de publieke ruimte begeven. De ‘stadsmariniers’ in Rotterdam die over ‘hot spots’ gaan, en het ‘adoptiemodel’, eveneens in Rotterdam, waarbij agenten aan overlastgevers worden gekoppeld, zijn daar goede voorbeelden van.

9.8.2 ARENA'S

Mensen, ontmoetingen en contacten zijn niet voldoende om over de tijd heen met ambigue cases en 'case loads' om te gaan. Relaties en contacten raken geïnstitutionaliseerd. In de literatuur wordt gewezen op 'vitale coalities' (Hartman en Tops 2005), en door respondenten wordt dat in termen van "netwerken" en "arena's" omschreven. Hier liggen grote mogelijkheden om ondanks stoere en monitorende politiek op vernieuwende wijze dingen voor elkaar te krijgen. Zulke ideeën over coalities en arena's zijn overigens een stuk minder steriel dan in veel literatuur over 'ketenmanagement' en 'netwerkmanagement' is voorgesteld (bijv. Kickert et al. 1997). Nieuwe coalities en arena's uitend zich via nieuwe soorten 'platforms' en 'stuurgroepen', die op de een of andere manier institutioneel 'gewicht' moeten verwerven, én ze zijn op de een of andere manier nog steeds verbonden met klassieke, meer verticale instituties, zoals de politiek. Rondom de PGA-aanpak, bijvoorbeeld, zijn nieuwe platforms ontstaan, die door een stadsmarinier worden aangevoerd, die op hun beurt van directe bestuurlijke dekking van het college van B&W is voorzien.

Wanneer we preciezer naar de nieuwe arena's en coalities kijken, dan kan ten eerste gelden dat dienstverleners zich in bestaande circuits in buitenwerelden moeten 'invechten', al dan niet via 'ongeëigende kanalen'. In Rotterdam zijn nieuwe circuits ontstaan tussen stadsbestuur, bewoners en particulier initiatief, nadat bewoners in het Oude Westen op ongeëigende wijze lieten zien dat ze de eigendom over hun publieke ruimte wilden terugwinnen (door zelf drugsrunners op straat tegen te houden). Engbersen et al. (2005) spreken in dit verband overigens van "sociale herovering". Die nieuwe circuits worden zichtbaar wanneer politieke gezagsdragers – zoals burgemeesters – zich gaan verhouden tot nieuwe spreekbuizen in wijken. Ten tweede kunnen nieuwe arena's en platforms ontstaan om spanningen tussen weten en ervaren in binnenwerelden, binnen instellingen, te kanaliseren en om verschillende verantwoordelijkheden op elkaar te betrekken. In de zorg, bijvoorbeeld, worden nieuwe vaste overleggen geïntroduceerd om investeringsbeslissingen te nemen. Bestuurders/managers organiseren het gesprek tussen dokters, die wanneer ze bij elkaar aan tafel worden gezet, heel goed 'weten' hoe budgetten verdeeld moeten worden, en dat "in twee uur doen".

Ten derde kan het zo zijn dat nieuwe dwarsverbanden ontstaan tussen binnen- en buitenwerelden. In de zorg, bijvoorbeeld, kunnen allianties met 'stakeholders' zoals verzekeraars worden georganiseerd om 'bondgenoten' en 'medestanders' voor nieuwe ideeën over zorg te vinden. In het onderwijs worden via de Operatie Jong allerlei uiteenlopende 'betrokkenen' verbonden om het voor 'betroffenen' (jeugd) beter te maken, en worden in stedelijke gebieden specifieke allianties gesmeed. In de Haagse regio waarin één van de respondenten leiding geeft aan een ROC bestaat het 'Regionaal Platform Arbeidsvraagstukken', waar (pas sinds kort) onderwijs deel van uitmaakt. In de Bossche regio is de 'Stuurgroep Sluitende Zorgstructuur' opgericht, voorgeze-

ten door één van de leden van het College van Bestuur van Signum, een grote koepel van scholen in het primair onderwijs en peuterspeelzalen. Daarin zitten vertegenwoordigers van: Bureau Jeugdzorg, voortgezet onderwijs, Samenwerkingsverband Voortgezet Onderwijs, De Meijerij, directeurenoverleg Voortgezet Onderwijs, de gemeente Den Bosch, Jeugdgezondheidszorg, Steunpunt Opvoeding, MADI en WSNS, ondersteund door een projectsecretaris. De Stuurgroep heeft tot taak ‘het project Sluitende Zorgstructuur, waarvoor in principe 5 jaar is uitgetrokken, in goede banen te leiden.’ Het project wil bewerkstelligen dat:

“de voorschoolse voorzieningen, het primair en het voortgezet onderwijs gezamenlijk en in nauwe samenwerking met de zorgpartners er voor zorgdragen dat leerlingen snel en effectief de hulp of ondersteuning krijgen die zij nodig hebben. Oftewel: dat er geen kinderen buiten de boot vallen” (Nieuwsbrief, nr. 4, december 2005).

In geval van de PGA-aanpak worden delen van bestaande organisaties, zoals politie, justitie, GGD en zorginstellingen, met elkaar verbonden. Het blijkt voor betrokkenen overigens verleidelijk om dat in termen van ‘ketens’ te benaderen, maar interessant is dat de connotatie van productie en productieketens weinig treffend is voor wat daadwerkelijk gebeurt. Die ‘ketens’ draaien niet enkel productie en lossen niet enkel problemen op – ze definiëren gaandeweg wat problemen zijn en welke ‘productie’ geëigend is. Bovendien scheppen ze ruimte voor aanpakken die grensverleggend zijn. Deze nieuwe organisatievormen kunnen gepaard gaan met vernieuwende fenomenen, zoals ‘stadsmariniers’, ‘uitvoerings-teams’ en ‘interventieteams’ in de sfeer van veiligheid, en ideeën rond ‘liesbreukstraten’ en ‘mamapoli’s’ of ‘gezondheidscentra’ en ‘diagnostische centra’ in de zorg.

9.8.3 ‘FRAMING’

Politiek en praktijken worden, zoals eerder beschreven, vooral via grote ideeën over meetsystemen, hoofdlijnen en modellen met duidelijke doelstellingen verbonden. Bestuurlijke realiteiten trekken zich daar weinig van aan, met als gevolg dat de systemen en modellen op de een of andere manier betekenisvol moeten worden gemaakt. De betekenis zit niet in de systemen en modellen, maar zit in de manier waarop de systemen met realiteiten in verband worden gebracht. Veelzeggende anekdotes – voorbeelden, illustraties, incidenten – dragen daaraan bij. De cijfers worden betekenisvol gemaakt door veelzeggende verhalen, krachtige beelden en indringende interpretaties. Overlast van Antilliaanse criminelen, bijvoorbeeld, kan kracht worden bijgezet door foto’s van de brute manier waarop ze te werk gaan in managementteam-vergaderingen te tonen; veelzeggende indicaties van de wijze waarop blanke agenten gekleurde buurten niet begrijpen, kunnen daar ook aan bijdragen. Incidenten, gebeurtenissen en gedoe leiden dan niet af, maar zijn brandstof voor betekenisgeving. De programma-manager Veilig in Rotterdam spreekt in dat verband van “strategische details”.

Via incidenten kan een *sense of urgency* worden gecreëerd, kunnen cijfers betekenisvol worden gemaakt – ‘de wereld achter de cijfers’ – en kunnen veranderingen in systemen worden bewerkstelligd. De betekenis van de nadruk in politiewerk op preventie, bijvoorbeeld, iets wat niet in productiesystemen zit, kan enkel via concrete ervaringen en gebeurtenissen duidelijk worden, met als gevolg dat productiesystemen daar rekening mee gaan houden. Het betekenisvol maken van ervaringen, gebeurtenissen en cijfers kan zowel uitmonden in strategische als operationele aanpassingen. In meer operationele zin wordt in domeinen als zorg bijvoorbeeld aan ‘patroonherkenning’ gedaan, waarbij via bestaande of nieuwe registraties, zoals ‘complicatieregistraties’ en het formuleren van ‘patiëntencategorieën’, aan betere zorg wordt gewerkt. In meer strategische zin hebben ervaringen met veranderende zorg in één van de onderzochte zorginstellingen over de tijd heen geleid tot wat een nieuwe ‘visie’ op zorg wordt genoemd. Daarin staan drie principes centraal:

- 1 ‘Ondersteboven’: van onderop – professionals, patiënten – organiseren.
- 2 ‘Binnenstebuiten’: van buiten – vraag, patiëntengroepen – naar binnen denken.
- 3 ‘Achterstevoren’: van de uitkomsten van zorg terugdeneren.

Vergelijkbare strategische ‘framing’ in andere domeinen als onderwijs ontstaan wanneer ideeën over “ononderbroken ontwikkelingslijnen” van leerlingen en “sluitende zorgstructuren”, inclusief onderwijs, worden ontwikkeld. Zulke visies die de resultante zijn van ervaringen, zicht op strategische details en losse ideeën, plaatsen nieuwe ervaringen, details en ideeën op hun beurt in perspectief. Bestuurders benadrukken daarbij niet alleen strategische details, ze kiezen strategische momenten om ‘framing’ te plegen, zoals nieuwjaarstoespraken.

9.8.4 DOSSIERS

Omdat publieke dienstverleners voortdurend worstelen met schaarse capaciteit, is het organiseren van het ‘tussen’ onvermijdelijk een kwestie van het organiseren van agenda’s en bestuurlijke en operationele aandacht. Net als bij de voorgaande vormen, is ook dit een kwestie van het één doen, en het ander niet laten. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de aandacht zichtbaar op specifieke dossiers wordt gericht, terwijl de aandacht voor het minder uitzonderlijke behouden blijft. De aanpak van Antillianen-problematiek kan bijvoorbeeld apart via districtoverstijgende constructies worden gerealiseerd, terwijl de reguliere aanpak van criminaliteit in districten gewoon doorgaat. Wanneer het reguliere of nieuwe in de verdrukking komt, kan het echter gepast zijn om dát aan de orde te stellen. Publieke managers doen ook aan agenderen (Noordegraaf 2005), en weten ervoor te zorgen dat vergeten of nieuwe dossiers aandacht krijgen.

Die dossiers moeten daarvoor *gewicht* krijgen, en dat kan langs politiek-bestuurlijke weg worden bewerkstelligd. Wanneer in een gebied maatregelen nodig zijn die normaliter veel voorbereidingstijd kosten, maar de burgemeester is overtuigd van de noodzaak, dan kunnen de maatregelen snel gerealiseerd zijn. ‘Geleerd

hebben' van praktijken gaat dan gepaard met het langs politiek-bestuurlijke kanalen agenderen van dossiers. Wanneer maatregelen zinnig blijken – via verhalen en anekdotes (zie boven) –, dan is het zaak de aandacht te institutionaliseren. Eerder genoemde constructies, zoals stadsmariniers, kunnen daarvoor zorgen, maar het kan ook veel eenvoudiger een kwestie zijn van de introductie van nieuwe overleggen, 'platforms' en 'ketens', of nieuwe, vaste agendapunten tijdens bestaande overleggen. In Rotterdam is bijvoorbeeld het operationele korps management-team (OKMT) geïntroduceerd, waarin districtleidingen *samen* over operationele zaken spreken. In één van de onderzochte zorginstellingen en één van de onderwijsinstellingen is de 'Kaderbrief' geïntroduceerd om het begrotingsoverleg met interne en externe belanghebbenden, inclusief verzekeraars (in geval van zorginstellingen), vorm te geven. En uiteindelijk draait het onder de aandacht brengen van dossiers vaak om geld. Maatschappelijke zorgen en waardering corresponderen, zoals respondenten laten zien, niet altijd met budgettaire categorieën en de omvang van budgetten die leerlingen, cliënten of patiënten weerspiegelen.

9.8.5 RUIMTE

Tot slot blijkt het, te midden van deze organisatievormen die leren institutionaliseren, van belang om nieuwe onderscheidingen, classificaties, aanpakken, vergaderingen en wat dies meer zij van kritiek en tegenwicht te voorzien, of om ruimte te organiseren om vervolgens weer nieuwe definities en aanpakken te ontdekken. Dat is per definitie lastig, want de standaardproblemen waar dienstverleners voor staan zijn, zoals beschreven, tekortschietende capaciteit en te veel turbulentie. Het apart creëren van ruimte en creativiteit, bijvoorbeeld met voorbeelden uit het bedrijfsleven in het achterhoofd (met grote voorbeelden als 3M die welbewust 'vrije tijd' organiseert) kan dan nauwelijks aan de orde zijn. Ruimte of 'speelruimte' organiseren draait dan om iets anders.

Ten eerste kan het een kwestie zijn van het introduceren van 'vrije mensen', die met specifieke overwegingen in het achterhoofd, bijvoorbeeld nieuwe connecties creëren tussen politiekorpsen en allochtone bevolkingsgroepen, 'op pad gaan', zoals één respondent het noemde. Van belang daarvoor is 'managerial' steun en dekking, en stevige verbindingen met bestaande operationele en bestuurlijke circuits, zoals vooral de Rotterdamse stadsmariniers laten zien. De stadsmarinier kwam in 2002/2003 voort uit de idee 'zet je beste mensen in waar je ze het hardste nodig hebt', en 'neem het serieus'. Het is dan ook niet voor niets dat de mariniers schaal 16-functionarissen zijn, met eigen budget en directe dekking vanuit het college van B&W. Dat alles vereist overigens de nodige persoonlijke competenties die de op pad gestuurde functionarissen in staat stellen gezaghebbende ideeën te realiseren, tegen de bestuurlijke en juridische klippen op.

Ten tweede kan het organiseren van speelruimte een kwestie zijn van het bewust vormgeven van 'experimenteeruimte.' Daarbij kunnen bijvoorbeeld financiële middelen worden ingezet om nieuwe ideeën en aanpakken gestalte te geven. In sommige gevallen wordt dat door 'hoge' politieke besluiten, in Den Haag, moge-

lijk gemaakt. Het komt nogal eens voor dat instellingen zoals schoolbesturen na een bezoek van ministers en topambtenaren ruimte krijgen om te experimenteren. Overigens kan het dan ook wel weer zo zijn dat bestuurders er zelf voor hebben gezorgd dat de politiek op bezoek komt. In meer reguliere zin reserveren dienstverlenende instellingen, of het nu onderwijs- of zorginstellingen betreft, ‘potjes’ in begrotingen om het inspelen op nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Sommigen spreken zelfs over potjes “gekke projecten” en “gekke trajecten”. In het ROC van één van de bezochte bestuurders werd dat potje bijvoorbeeld ingezet om een nieuwe methode van ‘heropvoeding’ in te zetten voor lastige leerlingen. Wanneer de idee van ruimte door ‘strategische visies’ kracht wordt bijgezet, met principes als ‘ondersteboven’, zoals eerder aangestipt, dan wordt dat gekke een stuk normaler.

Ten derde kan het organiseren van ruimte het inspelen op min of meer toevallig gebeurtenissen impliceren. In het geval van de eerder genoemde onderwijsinstelling Signum in Den Bosch, bijvoorbeeld, ontstond ruimte om de idee van “niet-onderbroken ontwikkelingslijnen” van kinderen beter te organiseren toen de peuterspeelzalen in de Bossche regio failliet dreigden te gaan. Het college van bestuur heeft toen de peuterspeelzalen overgenomen en ze in een eigen stichting voor kinderopvang ondergebracht. Daarmee begeeft het schoolbestuur zich in een naar eigen zeggen “mijnenveld”, omdat ze daardoor meer dan voorheen te maken kregen met andere ministeries, andere CAO’s, verschillende regels, en andere administratieve vereisten, maar het was een logische stap in het vormgeven van een door ervaring gevoed idee over het reduceren van problemen, zoals achterstanden, die voorheen pas in de eerste klas (derde groep) van de basisschool konden worden aangepakt. De ‘ondernemende’ actie dient een ‘maatschappelijk’ doel.

9.9 CONCLUSIES

Frontlinies in politiezorg, zorg, welzijn en onderwijs vragen om ‘lerende praktijken’, zeker als daar ‘multiproblemen’ spelen die niet in ‘eenduidige representaties’ te vangen zijn. Ambigue cases, lastige gevallen, diffuse tendensen en onhandelbare cliënten gaan echter gepaard met een politieke en maatschappelijke roep om discipline, scherpte en snelle oplossing, terwijl dat aan die frontlinies niet goed mogelijk is. Lerende praktijken zijn dan geen praktijken die eenduidig doen wat politici of burgers opdragen, maar ‘gedempte’ praktijken, waarin politieke spierballentaal en burgerverlangens worden afgedempt. Daarmee wordt tijd gewonnen, kan kennisvermeerdering plaatsvinden en worden gevallen en middelen met elkaar in verband gebracht. Lerende praktijken vragen niet om het elimineren van ‘kloven’ of ‘het tussen’, maar om het cultiveren en organiseren van ‘het tussen’. Bestuurders, managers, operationele chefs, professionals, ‘frontlijners’ en (beleids)adviseurs die zich in uiteenlopende gedaanten in dat tussen manifesteren, kunnen dan modi en vormen vinden om ondanks barrières voor ervaren leren toch te leren van ongetemde werelden. Stap voor stap brengen ze lastige cases, hoge case loads en beperkte capaciteit met elkaar in verband.

In alledaagse, actuele praktijken gebeurt dit, en van zulke lerende praktijken valt te leren. In de meest specifieke zin leren we daarvan dat betrokkenen een aantal mechanismen inzetten om hun verantwoordelijkheden die niet snel waar te maken zijn, waar te maken. Ze ontwikkelen contacten, arena's, 'frames', dossiers en ruimte. Dat doen ze niet in het luchtledige. Nieuwe platforms, allianties, betekenisvolle verhalen en experimenten zijn op de een of andere manier verbonden met klassieke instituties, zoals politiek en bestuur. Sterker, klassieke bestuurlijke dekking kan heel direct zorgen voor de al dan niet bewust bedoelde groei van lerende praktijken, zoals het Rotterdamse model laat zien. Betrokkenen stuiten bovendien onvermijdelijk op barrières – netheid, reflexen en beschikbare categorisering – die al te radicale en nieuwe acties intomen. Daarmee kunnen balansen tussen *exploitation* van het bestaande en *exploration* van het nieuwe in alledaagse acties van bij multiproblemen relevante partners en partijen ontstaan.

In meer algemene zin leren we daarvan dat we het populaire kloofdenken flink in perspectief moeten plaatsen. Het denken in termen van 'kloven' tussen bestuur en burger, tussen beleid en uitvoering of tussen managers en professionals, zal gerelativeerd moeten worden. In onze sterk georganiseerde samenleving bestaan onvermijdelijk afstanden – culturele afstanden, geografische afstanden, afstanden door procedures en richtlijnen, afstanden tussen hiërarchische plekken in organisaties –, maar het probleem zit niet zozeer in afstanden tussen mensen en organisaties als wel in afstanden die zich *in* praktijken bevinden. Wanneer beleid gemaakt wordt, bijvoorbeeld, of strategische visies worden ontwikkeld, dan komen betrokkenen bij elkaar – maar ze zijn niet goed in staat om verschillen tussen weten en ervaren te overbruggen, en om verschillende verantwoordelijkheden op elkaar af te stemmen. En misschien is dat niet eens het probleem – het probleem lijkt veeleer te zijn dat we, ondanks de onmogelijkheid om alles te ervaren, terwijl we wel moeten doen alsof we weten wat aan de hand is, dat we nauwelijks in staat zijn om het weten zijn gang te laten gaan, los van het ervaren. Het probleem is niet zozeer dat politici en managers op afstand staan van werkvloeren, en dat ze niet ervaren wat werkvloeren ervaren. Het probleem is dat ze niet in staat zijn om hun rol los te koppelen van werkvloeren. Het probleem is, kortom, dat politici en managers afstanden willen overbruggen. Dat voedt de afkeer van politici en managers.

LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2003) *Tussen beleid en uitvoering*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Alvesson, M. en Willmott, H. (red.) (2003) *Studying Management Critically*, London: Sage.
- Andeweg, R. en H.R. van Gunsteren (1994) *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*, Bloemendaal: Aramith.
- Barley, S. en G. Kunda (2001) 'Bringing Work Back'. *Organization Science* 12 (1): 76-95.
- Böhler, B. (2004) *Crisis in de rechtstaat: spraakmakende zaken, verborgen processen*, Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Bovens, M.A.P. et al. (2006) *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Vierde Jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie. Den Haag: Sdu.
- Brink, G. van den, Th. Jansen en D. Pessers (red.) (2005) *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom.
- Clarke, J. en J. Newman (1997) *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, London: Sage.
- Denhardt, R. (1993) *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*, Belmont: Wadsworth.
- Duyvendak, J.W. (1997) *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*, Amsterdam: Boom.
- Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevrede (2005) *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Flyvbjerg, B. (2001) *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gunsteren, H.R. van (2003) *Woordenschat voor verwarde politici*, Amsterdam: Van Gennep.
- Gunsteren, H.R. van (2004) *Gevaarlijk veilig: terreurbestrijding in de democratie*, Amsterdam: Van Gennep.
- Hartman, C. en P. Tops (2005) *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden, STIP.
- Hood, C. (1991) 'A Public Management for all Seasons?' *Public Administration*, 69 (1): 3-19.
- Idenburg, Ph. (1999) *Het gaat om mensen*, Amsterdam: Balans.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2003) *Deelrapport van overlastbestrijding naar bemoeizorg. Een onderzoek naar de kwaliteit van de ketenzorg voor zorgwekkende zorgmijders*, Den Haag: IGZ.
- Inspectie Werk en Inkomen (2004) *De manager de baas? Een onderzoek naar WAO-managers en hun integrale verantwoordelijkheid voor het werk van verzekeringsartsen*, Den Haag: IWI.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (1997) *Managing Complex Networks*, London: Sage.
- Klootwijk, R., (2005) *Gekleurd blauw. Small changes, large issues*, Eindverslag van een analyse- en interventietraject Organisatie, Cultuur en Management, Universiteit Utrecht. Politie Rotterdam-Rijnmond.

- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- March, J.G. (1991) 'Exploration and Exploitation in Organizational Learning', *Organization Science*, 2 (1): 71-87.
- March, J.G. (1994) *A Primer on Decision-Making: How Decisions Happen*, New York: The Free Press.
- March, J.G. en J.P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005) *Beleidsnotitie Governance in het onderwijs. Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*, Den Haag, 7 juli 2005.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2001) *Vraag aan bod. Hoofdlijnen van vernieuwing van het zorgstelsel*, Den Haag: Ministerie van vws.
- Newman, J (2001) *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*, London: Sage.
- Nonaka, I. en H. Takeuchi (1995) *The Knowledge Creating Company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*, New York: Oxford University Press.
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein*, Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2005) 'Politieke managers? Politieke dimensies van professioneel publiek management', *Bestuurswetenschappen*, vol. 59 (3): 201-221.
- Noordegraaf, M. en K. Grit (2004) 'Vragen over vraagsturing. De onvermijdelijke, maar onmogelijke zoektocht naar gemoderniseerd bestuur', *Beleidswetenschap*, 18 (3): 201-222.
- Oostveen, M. (2004) 'Wat doe jij voor de maatschappij? Topambtenaren worden managers van het concern overheid', *M. Maandblad van NRC Handelsblad*, december: 22-37.
- Peper, A. (2002) *Een dolend land: over de politieke architectuur van Nederland*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Polanyi, 1998 [1958] *Personal Knowledge. Towards a Post-Critical Philosophy*, London: Routledge.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (2000) *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (2001) [1999] *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum: Coutinho.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005) *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*, Den Haag: NPI.
- Raad van State (2004) *Jaarverslag 2003*, Den Haag: Raad van State.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Safranski, R. (2003) *Hoeveel globalisering verdraagt de mens?*, Amsterdam: Atlas.
- Schön, D. (1983) *The Reflective Practitioner*, New York: Basic Books.
- Scott, W.R. (1995) *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Stone, D. (2002) [1997] *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York: Norton.
- Verbrugge, A. (2005) 'Het procesdenken van managers berooft de wereld van zijn bezieling', *NRC Handelsblad*, 18 juni 2005: 17.

- Weick, K.E. (1995) *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Weick, K.E. (2001) *Making sense of the Organization*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Westerloo, G. van (2003) *Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 77, Amsterdam: Amsterdam University Press.

NOTEN

- 1 Politie: Rob Klootwijk (Politie Rotterdam-Rijnmond, District Feijenoord-Ridderster). Welzijn: Henk Knoop (GGD Rotterdam). Zorg: Pauline Terwijn (Directie Diakonessenhuis, Utrecht). Onderwijs: Jos Leenhouts (college van bestuur Mondriaan Stichting, Den Haag), Jan Timmers en Okke Moeke (college van bestuur, Signum, Den Bosch). Bestuur en beleid: Peter van de Knaap (Algemene Rekenkamer).
- 2 Onderzoek in de gemeente Rotterdam: wethouder Lucas Bolsius (college van B&W, Rotterdam), Arjan van Gils (gemeentesecretaris), Dominic Schrijer (dagelijks bestuurder Charlois), Ton Quadt (programmamanager Veilig), Ditty Blom (programmaleider Hot Spots), Frank Belderbos (stadsmarinier Charlois). Onderzoek naar politiek en bestuur: Diederik Samson (Tweede Kamer, Den Haag).
- 3 Politie: vertoning van de film *Torrie* en gesprek tussen deelgemeentebestuur, bewoners en (Marokkaanse) jeugd in de Rotterdamse Afrikaanderwijk (19 december 2005, Rotterdam-Feijenoord). Verder onder meer modules met agenten en politiemanager op de Politieacademie, Warnsveld (januari en december 2005). Zorg en welzijn: diverse conferenties over GGD, WMO, GGZ en gezondheidszorg (2005). Module voor het masterprogramma Sociale Interventie (februari 2006). Onderwijs en jeugd: presentaties leeropdrachten 'Tussen beleid en uitvoering' van de Interdepartementale Managementleergang XI (14 december 2005, Den Haag). Verder onder meer de taakanalyse "Reflexen zonder reflectie" voor het ministerie van OC&W (USBO, 2005), met diverse "arena's" op OC&W, met ambtenaren, vertegenwoordigers uit het veld en de bewindslieden van OC&W.

10. LEREN VERTROUWEN IN DEMOCRATIE

Herman van Gunsteren

10.1 INLEIDING

Tegenwoordig zijn velen democraat, maar hebben slechts weinigen vertrouwen in de wijsheid van democratische besluiten. Zij die ambten uitoefenen – democratische bestuurders – zien doorgaans democratie niet als onderdeel van rationeel bestuur, maar als een beperkende randvoorwaarde daarvan. Doel van deze bijdrage is hun redenen te geven om meer vertrouwen in democratie te stellen en de mogelijkheden ervan beter te benutten.

Nu er steeds meer tekenen komen dat het vertrouwen in democratie afneemt, zoeken velen herstel daarvan in het benadrukken van persoonlijke saamhorigheid van mensen in netwerken of in identiteitsgroepen. Echter, democratie in een massasamenleving heeft onpersoonlijk vertrouwen nodig. Dat wordt op de proef gesteld door de organisatie van tegenspraak – vertrouwen door gezond wantrouwen. De reden om vertrouwen in democratie te stellen kan echter niet enkel liggen in de wijze van besluitvorming, in de procedure, maar hangt ook af van de uitkomst daarvan, van de wijsheid van democratisch tot stand gekomen besluiten.

Dit essay wil de voorwaarden achterhalen waaronder de kans op wijze besluiten in een democratie groter wordt. Die kans neemt toe naarmate democratie in haar instituties en mechanismen de principes van zelforganisatie realiseert. Die principes zijn gedurende de afgelopen twee decennia in de toentertijd opkomende ‘sciences of recognition’ geformuleerd. Onderzoek naar mierenhopen en vluchten vogels, naar hersens en lerende computerprogramma’s, naar de vitaliteit van grote steden en van markten, leverde niet alleen inzicht op in de aldaar werkende mechanismen, maar ook in de principes van zelforganisatie waarvan deze een specifieke toepassing vormen. De principes zijn:

- lokaal gegenereerde *diversiteit*;
- multiële *representaties* van diversiteit en multiële interactie daartussen;
- door waarden georiënteerde *selectie* daaruit;
- *indirecte sturing* door dragers van leiderschapsposities.

Toepassing van deze principes op democratie is niet zonder problemen, maar met enige inzicht en zorg zijn die te omzeilen. Zo’n toepassing wordt in dit essay exemplarisch beproefd op kwesties van politieke verantwoording.

10.2 WAAROM DEMOCRATIE?

Heel veel mensen zijn voor democratie. Sommigen uit louter realisme, omdat democratie in onze tijd nu eenmaal moet. Zoiets als de veiligheidscontroles op de

vliegvelden – wie wil vliegen ontkomt er niet aan. Wie mee wil doen in de politiek zal de wenselijkheid van democratie erkennen. Behalve uit realisme wordt democratie door veel mensen ook aanvaard omdat ze daar goede intrinsieke redenen voor zien.

Een eerste reden is dat democratie tirannie en dictators buiten de deur houdt. Een stelsel met gebreken en onsmakelijkheden, maar wel het minst slechte van alle bekende politieke regimes.

Een tweede reden om voor democratie te zijn, is dat zonder steun van velen in onze tijd niet goed meer valt te besturen. Te veel eigentijdse burgers houden zich niet meer koest als het beleid van hun overheden ze echt niet bevalt. Ze laten protest horen of keren zich af – openlijk of langs sluipwegen – en laten zich door aansporingen en dreigingen van regeerders niet meer disciplineren. Wanneer, zoals doorgaans het geval is in de netwerksamenleving, de plannen van laatstgenoemden gevoelig zijn voor ongehoorzaamheid van burgers, dan zullen die plannen in het water vallen. Een functionerende democratie is een geweldige steunmachine. Als een voorstel een meerderheid krijgt en tot wet wordt, dan krijgt het niet alleen het geweldsmonopolie van de overheid achter zich, maar ook de steun van allen die democratische besluiten legitiem achten. Dus ook van de tegenstemmers.

Een derde respectabele reden om voor democratie te zijn is de waardigheid van elke individuele mens. Die dient niet enkel via grondrechten beschermd te worden, maar ook positief gestalte te krijgen in de reële mogelijkheid tot gelijkwaardige deelname aan politieke besluitvorming over hoe samen te leven. ‘One person, one vote.’

Allemaal goede antwoorden op de vraag ‘Waarom democratie?’ en voldoende redenen om zonder meer vóór te zijn. Verklaarde tegenstanders van democratie zijn in onze tijd dan ook met een lantarentje te zoeken en hun argumenten, als ze die al hebben, vinden weinig weerklank. Bijna iedereen is voorstander van democratie.

Gezien deze aanvaarding van democratie zijn twee gegevens opmerkelijk. Ten eerste wordt de kwaliteit van de besluiten die de democratie oplevert zelden als reden voor steun genoemd. Denkt men dat die kwaliteit te wensen overlaat? Dat democratie doorgaans ‘een beetje dom’ is? En dat dit als een noodzakelijk kwaad van een op zichzelf goede zaak op de koop toe moet worden genomen? Dat vermoeden wordt versterkt door een tweede gegeven. In de voorstellingen die van democratie worden gegeven is deze bijkans altijd in de problemen. Alleen rond momenten van herstel of vestiging van de democratie is er iets te bekennen van ‘public happiness’, van euforie en van vertrouwen in de macht die uit samenhandelen van gelijken voortkomt. Maar in gewone tijden vervluchtigt deze trots op de publieke zaak. Dan is het weer kommer en kwel met de democratie – terwijl we die allen toch wel als legitiem aanvaarden. Komt dit misschien doordat we in

de kwaliteit van de besluiten die democratie produceert geen vertrouwen hebben en er zonder meer van uitgaan dat democratie doorgaans geen wijze en bruikbare besluiten oplevert?

Wel democraat, maar weinig vertrouwen in democratie

Klopt het dat zoveel mensen eigenlijk geen vertrouwen stellen in de kwaliteit van de besluiten die een democratie voortbrengt? En zo ja, hoe is dat te begrijpen?

Dat verklaarde tegenstanders en critici van democratie dat vertrouwen niet hebben ligt voor de hand. Wie zoals Plato een bestuur door deskundigen preferert, of zoals Marx oog heeft voor uitbuiting en uitsluiting die door formeel correcte democratische procedures versterkt en verhuld worden, die zal democratie in principe wantrouwen. Maar hoe kan het dat we ook een gebrek aan vertrouwen aantreffen bij verklaarde voorstanders van democratie?

Begrijpelijk is hun bezorgdheid om het *behoud* van democratie. Die kan bedreigd worden door gevaren van buiten de kring van democraten. Denk aan fundamentalistisch-religieuze bewegingen of aan partijen die wel aan verkiezingen meedoen, maar de afschaffing van democratie als doel hebben. Democratieën kunnen ook te gronde gaan door zelfdestructie vanuit eigen democratische kring. Om een einde te maken aan de allengs onverdraaglijke chaos van over elkaar buitende wensen en initiatieven van burgers kunnen die een populaire leider kiezen die orde op zaken gaat stellen... en zich later als tiran ontpopt door dwarsliggers op te ruimen en na afloop van zijn zittingstermijn aan de macht te blijven om zijn karwei af te maken. De democratie kan ook sluipend om zeep worden geholpen, doordat de macht komt te liggen bij experts die denken te weten en te kunnen organiseren wat goed voor de burgers is. Tocqueville noemde dit een regime van schoolmeesters, wij spreken van bureaucratie of de vierde macht. Ten slotte kan democratie ook teloorgaan als te veel mensen de gedachte gaan koesteren dat die overbodig is en dat we zonder democratie beter af zouden zijn. Als te weinig burgers nog willen participeren, dan ligt de macht ongecontroleerd voor het oprapen. Wanneer die door een niet-democraat wordt opgepakt, dan blijkt de gedachte dat we wel zonder democratie kunnen een gevaarlijke illusie te zijn geweest.

Wantrouwen tegen krachten die het voortbestaan van democratie in gevaar brengen is dus begrijpelijk. Over hoe die krachten te beteugelen bestaat onenigheid, maar dát dergelijke gevaren serieus genomen moeten worden is algemeen geaccepteerd. Moeilijker is echter te begrijpen dat voorstanders van democratie geen vertrouwen stellen in de kwaliteit van de besluiten die geproduceerd worden door een regulier functionerende democratie waarvan het voortbestaan allerminst in gevaar is. Hoe komt het dat democraten weinig vertrouwen in democratie hebben? Voorafgaand aan deze vraag dient gezien te worden of dat gebrek aan vertrouwen inderdaad bij veel democraten al of niet expliciet te bespeuren is. Ik zal dit nagaan voor de wetenschappers die democratie tot hun object van onderzoek hebben gekozen. Als bij deze experts dat gebrek aan vertrouwen wordt aangetroffen, dan is de kans groot dat hetzelfde zich voordoet bij anderen die

minder systematisch over het onderwerp hebben nagedacht en zich laten leiden door een combinatie van de boodschap van de experts en de eigen waarneming van de knulligheid van democratische besluitvorming.

Doordat ze “(...) onder niet-afnemende druk van een constant geregistreerde publieke opinie’ staan, is de prettigste, en soms de enige oplossing voor democratische regeringen (...) om zoveel mogelijk besluitvorming buiten het domein van publiciteit en politiek te houden, of ten minste het proces van representatieve vertegenwoordiging te omzeilen”, aldus Eric Hobsbawm (*De Groene Amsterdammer*, 17-3-2001). In een reactie op dit artikel doet Robert Kaplan er nog een schepje bovenop: “Een politicus die zijn volk vertrouwt, is een mislukt leider. (...) In de huidige democratische staten zijn de meeste mensen onvoldoende geïnformeerd over politieke kwesties. (...) Politieke campagnes bestaan uit pure manipulatie” (*De Groene Amsterdammer*, 12-5-2001). In een leerboek over democratie (Lipset en Lakin 2004: 32) wordt het wat netter gezegd: “(...) nothing we have said about democracy implies that it is inherently better from a policy perspective.”

Bij sommige schrijvers mogen we uit hun zwijgen over de kwaliteit van democratische besluiten opmaken dat ze daar geen hoge pet van ophebben. Robert Dahl heeft zijn lange wetenschappelijke leven gewijd aan het begrijpen en bevorderen van democratie. Ter beantwoording van de vraag ‘Why democracy?’ voert hij tien ‘desirable consequences’ van democratie op (Dahl 1998: 45). Geen daarvan heeft betrekking op de kwaliteit van democratisch tot stand gekomen besluiten. Ook in de rest van het boek blijft die kwaliteit buiten beeld. Kennelijk ziet Dahl daarin geen enkele reden om steun voor democratie te vragen. Amy Gutman en Dennis Thompson (2004) vergelijken uitgebreid de verdiensten van aggregatieve en deliberatieve democratie (aggregatie – gegeven preferenties via procedures tot besluiten verwerken; deliberatie – redenen voor preferenties uitwisselen en ze daardoor veranderen). Maar in hun betoog gaat het enkel om de manier waarop besluiten tot stand komen en niet om de kwaliteit van de uiteindelijke besluiten. Eenzelfde beeld vinden we bij James Fishkin (1991). Hij betoogt met verve dat deliberatie onmisbaar is om het gezag van democratische besluiten te legitimeren, maar ook bij hem blijft de kwaliteit van die besluiten zelf, los van hun wijze van totstandkoming, buiten beeld.

Deze selectie van uitspraken laat zien dat er democraten/wetenschappers zijn die in de kwaliteit van de eruit voortkomende besluiten geen aanbeveling voor democratie zien. Om waar te maken dat het hier niet om uitzonderingen gaat, maar veeleer om een wijdverbreide courante opvatting, moeten we een aselecte verzameling bestuderen van uitspraken van wetenschappers wie democratie ter harte gaat. Ik heb daartoe de laatste tien jaargangen doorgenomen van vier tijdschriften: *The Journal of Political Philosophy*, *Political Theory*, *Journal of Democracy* en *Constellations*.

Op een halve uitzondering na krijgt in deze tijdschriften de kwestie van de waarde en kwaliteit van democratisch tot stand gekomen besluiten geen aandacht. De kwaliteit van democratie wordt primair procedureel gezien. En als de substantiële uitkomst van besluitvorming al aan de orde wordt gesteld, dan gebeurt dit doorgaans normatief, in termen van de criteria die bij de vaststelling van kwaliteit behoren te worden gehanteerd. Over de empirisch waarneembare kwaliteit van democratisch beleid – verrassend positief of bedroevend slecht – en over de verklaring van dergelijke uitkomsten laten de auteurs (met uitzondering van een artikel van Christian List en Robert Goodin) zich niet uit. Is dit toeval of wordt de kwestie van de kwaliteit van democratisch tot stand gekomen besluiten door democratisch gezinde auteurs gemedend, omdat zij hierin geen aanbeveling voor democratie zien? Ik kan het niet strikt bewijzen, maar vermoed toch het laatste. Wie voor democratie is, maar van de wijsheid van de daaruit resulterende besluiten geen hoge pet op heeft, die zal deze zwakte bedekken en beschermen. Hij zal erover zwijgen bij het aanprijzen van democratie. En bij de praktische inrichting van goede besluitvorming zal hij democratie situeren als een randvoorwaarde, als iets wat nu eenmaal moet, maar waarvan de werking beperkt dient te worden gehouden. Democratie als een extra en niet als een geïntegreerd onderdeel van rationele beleidsvorming.

Met democratie lijkt altijd wat mis

Hoe men het ook wendt of keert, met democratie lijkt er altijd iets mis. Soms hebben we er niet genoeg van, zoals bij het tekort aan democratie in de Europese Unie, of bij autocratieën en dictaturen. Het probleem is dan democratie te vestigen of te herstellen. Veel wetenschappers, stichtingen en overheden spannen zich hiervoor in. Soms is een teveel aan democratie het probleem, zoals bij populisme en totalitaire stelsels. Daar ontbreekt de elementaire bescherming van de uit de pas lopende individuele burger. Aan het vestigen en handhaven van elementaire mensenrechten, dankzij welke de burger in vrijheid zijn oordeel kan vormen en daarnaar handelen, wijden ook veel instanties en individuen hun beste krachten.

Maar zelfs waar we precies genoeg democratie hebben, in liberale democratieën met hun grondrechten en vrije verkiezingen, blijft men de democratie ervaren en beschrijven als onvolkomen, gebrekkig en in crisis verkerend. Burgers krijgen afkeer van politici en hun gedoe, van hun vertegenwoordigers dus. Er gaapt een toenemende kloof tussen gewone burgers en politici. Het voor een werkbare verhouding onmisbare vertrouwen ontbreekt. Ook politici zelf spreken minachtend over hun eigen werk als gedoe en leugenachtig. Ze vertrouwen zichzelf, elkaar en hun eigen werk niet meer. Althans, ze weten het bijzondere daarvan niet goed uit te dragen in tv-optredens waar ze zich als heel gewone mensen voordoen. Er wordt veel gesproken over leiderschap, over bijzondere mensen die wel een vertrouwensband met gewone burgers zouden weten op te bouwen. Het zoeken is naar een politicus met charisma, met een voor velen herkenbare bijzondere missie en de gave om deze te volbrengen. Naar iemand die kan wat gewone burgers en gewone politici in de reële bestaande democratieën blijikbaar niet

kunnen. Een andere veelgehoorde klacht is dat democratische bemoeizucht bureaucratie en een teveel aan regels op zou roepen.

Remedies voor deze problemen worden vaak gezocht in het versterken van het tegendeel van de ervaren kwaal. De kloof moet overbrugd worden door beter naar de mensen te gaan luisteren, ze op te zoeken en dichterbij ze te gaan staan. Vertrouwen moet er weer komen door het aanstellen van leiders die in de media goed overkomen. Bureaucratie en regels worden aangepakt door doelstellingen voor het verminderen ervan te stellen en over de voortgang daarvan te rapporteren. De minister-president komt trots vertellen dat de regeldruk met zoveel procent is afgenomen (alsof het enkel om te veel regels zou gaan en niet om de samenhang ertussen; we klagen toch ook niet dat het telefoonboek te veel namen bevat om vervolgens ter verbetering van het euvel er maar een aantal te schrappen). En als ondanks deze ingrepen de democratische overheid het niet goed blijft doen, dan kiezen we voor minder overheid en meer markt.

De vraag is of we, door het toedienen van het tegendeel van wat ons stoort, ons begeven in de bestrijding van symptomen, waardoor de problemen niet werkelijk worden weggenomen maar hoogstens verplaatst. Kan de kloof wel worden gedicht door beter naar de mensen te luisteren? Of is een kloof een normaal gegeven in een democratie, een gegeven dat telkens weer bewerkt moet worden? Niet dát er een kloof is, maar wat we ermee doen is dan de kwestie. Kan vertrouwen in de democratie worden hersteld door mensen die op tv iets weten uit te stralen in dienst te nemen? Resulteert vertrouwen in de democratie niet veeleer uit de vrijheid om gezond te wantrouwen? En kunnen de problemen van de democratie worden opgelost door het bereik ervan te reduceren en meer en meer aan de markt over te laten? Heeft een markt om te functioneren, om welvaart voor velen te brengen, niet de steun en disciplinerende nodig van een robuust en legitiem stelsel van recht en democratie?

Dat eigentijdse democratieën niet bevredigend werken is onbetwist, maar over wat oorzaak en gevolg zijn, wat symptoom en wat onderliggend probleem, daarover heersen twijfels en diversiteit van meningen. Thans horen we veel over de kloof, maar ik verwacht niet dat de discussie daarover de problemen zal doen verdwijnen. De ervaring van een kloof tussen regeerders en gewone burgers is, denk ik, niet het probleem, niet de oorzaak maar veeleer een gevolg of symptoom. De problemen liggen ergens anders. Ik vermoed dat de huidige democratie niet goed werkt:

- 1 doordat zij onvoldoende *veerkracht* opbrengt om met de aanzwellende stroom van verrassingen en nieuwe uitdagingen om te gaan en
- 2 doordat politici niet weten uit te dragen waarin de *exclusiviteit* van hun werk bestaat – wat ze doen, waar ze goed in zijn en wat de gewone burgers van ze nodig hebben.

10.3 OP ZOEK NAAR VEERKRACHT

De zoektocht naar beter democratisch bestuur is in een stroomversnelling geraakt nu voor iedereen merkbaar wordt dat de gevestigde manieren van besturen keer op keer ontoereikend blijken. Regeerders worden in toenemende mate geconfronteerd met verrassingen. Niet alleen met dingen die ze niet voorzien hadden, maar ook met verrassingen van de tweede soort. Dat zijn zaken die zich zelfs door het beste alternatief uit de beschikbare portefeuille van beleidsreacties onvoldoende laten temmen. Zaken die bestuurders met de beste wil van de wereld niet aankunnen en die hen blijven verrassen. Illegalen zijn al meer dan twintig jaar zo'n verrassing.

Hoe kunnen overheden zich voorbereiden op gebeurtenissen die ze niet kunnen negeren maar ook niet voorspellen en waarvan de risico's zich evenmin laten becijferen? Het algemene antwoord luidt: door het opbouwen van veerkracht. Veerkracht is het vermogen met verrassingen om te gaan, zodanig dat kernwaarden behouden blijven. De vraag is hoe veerkracht ontwikkeld kan worden. Sommigen zoeken het in eenheid en vastberadenheid, in grondige analyse waarvan de uitkomst consequent wordt toegepast (Analyse en Instructie, A/I). Anderen vertrouwen meer op de flexibiliteit van de markt. Die biedt een diversiteit van concurrerende alternatieven en aanpakken waaruit al naar gelang de omstandigheden gekozen kan worden. Echter, de markt is slechts één van de systemen die flexibiliteit en leren mogelijk maken. Andere systemen die veerkracht ontwikkelen door variëteit te representeren en daaruit te selecteren zijn: het *recht* met zijn hoor en wederhoor, de *politiek* met zijn regering en oppositie en de *wetenschap* met zijn publieke confrontatie van en oordeel over conflicterende visies op wat waar is. Allemaal systemen die veerkracht realiseren door een vorm van Variëteit en Selectie (v/s).

De markt is sinds Adam Smith het meest diepgaand geanalyseerd en daardoor als voorbeeld, paradigma of ideaaltype voor de andere systemen gebruikt. Toen rond 1980 de economie stagneerde en de plannende verzorgingsstaat duidelijk in crisis verkeerde, begon men onder aanvoering van Thatcher en Reagan herstel van veerkracht te zoeken door de staat te beperken tot wat die kan – eenheid van optreden – en de activiteiten die gedijen bij een diversiteit van initiatieven bij de markt onder te brengen. Privatisering en deregulering moesten leiden tot een herschikking van taken naar domeinen waar ze het best kunnen worden uitgeoefend. De markt, in de jaren zeventig nog verguisd, ging gelden als hét v/s-systeem bij uitstek. Als het domein waar slimheid, durf, creativiteit en efficiëntie gedijen. Als men deze kwaliteiten ook in andere domeinen wilde realiseren, dan dacht men dit het beste te doen door zoveel mogelijk de markt te imiteren. Ondernemend gedrag, afrekenen op prestaties in geld, marktconforme beloningen voor managers. Zodoende werden in de laatste decennia van de twintigste eeuw door de overheid niet alleen taken afgestoten naar de markt, maar werd ook (verondersteld) marktgedrag bij de overheid binnengehaald.

Dit had uiterst verwarrende effecten. Het introduceren van marktachtige elementen in een setting waarin de marktprincipes niet kunnen werken had bizarre gevolgen. Het leidde vaak tot meer bureaucrativering. Een afrekencultuur in geld en cijfers bij de politie of in het onderwijs. De wending naar verantwoording achteraf in plaats van gedetailleerde instructies vooraf, die in het bedrijfsleven de leidinggevendenden armslag gaf, leidde bij de overheid tot nog minder initiatief en durf doordat ambtenaren zich tevoren zorgvuldig gingen indekken. Door zo de markt na te doen krijg je het tegendeel van veerkracht.

Ondertussen gaat de zoektocht door naar de voor democratisch bestuur zo broodnodige veerkracht. De oude vertrouwde aanpak (polderen en plannen) laat geregeerders zo vaak in de steek dat ze het vertrouwen erin verliezen. Maar ook veel van de nieuwe probeersels (EU, marktimitatie) stellen teleur. En door het breed uitmeten van deze tot nog toe niet met succes bekroonde zoektocht zien gewone burgers bevestigd dat politici loze woorden verkopen en de democratie echt dom is.

Het bijzondere van politiek

Hoe reageren politici als ze uit hun portefeuille van reacties de meest geschikte selecteren en deze vervolgens onvoldoende blijkt? Ze worden daar onzeker van. Als zelfs het beste wat je te bieden hebt niet goed genoeg is, dan zakt de grond onder je voeten weg. Nieuwe vastigheid wordt gezocht enerzijds door het repertoire van beschikbare reacties op verrassingen uit te breiden, anderzijds door het bestaande repertoire consequenter toe te passen. Politici breiden de portefeuille van beleidsreacties uit door het aantrekken van adviseurs (zowel voor inhoud als presentatie) en door in het kader van bestuurlijke vernieuwing naast de gekozen burgemeester en een nieuw kiesstelsel projecten als 'Andere Overheid' te lanceren. Daarnaast verwachten zij heil van een flinkere aanpak. De oorzaak van falen zoeken zij niet in de inhoud van het gekozen beleid, maar in de onvoldoende consequente uitvoering ervan. 'Zero tolerance', geen gedogen, doorzettingsmacht en controle op ongehoorzame uitvoerders zijn de karakteristieke termen van dit beleid. Wat politici niet, of slechts bij uitzondering en met moeite, doen is hun onzekerheid tonen. Ze verbergen die onder flinkheid en zeker weten. Maar als het flinke gebaar een miskleun blijkt, is er toch weer verwarring en dus reden tot onzekerheid.

Het is moeilijk om die onzekerheid in mediaoptredens gestalte te geven. Iedereen beseft wel dat onzekerheid onvermijdelijk en een vorm van verantwoordelijk realisme is, maar de politicus die zich in de media onzeker betoont wordt al gauw als incompetent afgeserveerd.

Nog moeilijker is het voor politici om voor het voetlicht te brengen wat de aard van hun werk is. Politiek brengt onvermijdelijk mee het maken van compromissen ('achterkamertjes'), het inroepen van het geweldsmonopolie van de staat en het laten bestaan van dubbelzinnigheid en vaagheid ('liegen'). Maar de politicus die zich in de media hierop laat betrappen wordt gekruisigd. Evenmin overtuigt

echter de politicus die zichzelf als brandschoon en zijn werk als heel gewoon voordoet. Die lijkt op een chirurg die beweert dat hij nooit snijdt.

Doordat het zodoende politici zelden lukt om de bijzondere aard van hun bijdrage aan het samenleven in de media aan de burgers te laten zien, verliezen laatstgenoemden het zicht op de exclusiviteit van het politieke werk. Burgers gaan denken dat politici overbodig zijn en dat ze misschien beter af zijn zonder, of met een geheel nieuw team van regeerders die (nog) niet door de oude politieke gewoontes zijn besmet.

Don't think, but look

Het voorgaande is mijn analyse van wat er met de huidige democratie aan de hand is. Anderen denken er anders over. Er is geen consensus of duidelijk meerderheidsstandpunt over oorzaken van en remedies voor de problemen die hedendaagse democratieën in toenemende mate en in diverse landen teisteren. Zodoende is het moeilijk om een daadwerkelijke verandering te bewerkstelligen. Over remedies, over hoe het anders moet, zijn hedendaagse democraten het heftig oneens. Maar bij al hun verschillen vinden ze elkaar in de vanzelfsprekende gedachte dat van democratie geen wijsheid te verwachten is.

Misschien zijn die democraten op andere gedachten te brengen als ze inzien dat hun visie beperkt is:

- 1 Ze focussen op de 'domme', chaotische en beperkte bijdragen aan de besluitvorming en missen daardoor zicht op de uitkomst van dit morsige collectieve proces. Hersenkronkels of friemelende lichamen kunnen toch gave gedachten of gave baby's produceren. Overmatige aandacht voor het democratisch *proces* voedt de gedachte dat de uitkomst ervan de kenmerken van dat proces met zich mee zal dragen. Dat hoeft echter niet zo te zijn. De politieke procedurestrijd rond de jaarwisseling 2005-2006 over de deelname van Nederland aan een troepenmacht in Zuid-Afghanistan was een weinig verheffend gevecht en leidde tot aftreden van hoofdrolspeler Boris Dittrich als fractievoorzitter. Niettemin was de uitkomst een gedegen inhoudelijk gefundeerde discussie, resulterend in een in de Tweede Kamer breed gedragen besluit.
- 2 De algemene bezwaren die tegen de kwaliteit van democratische besluiten te berde worden gebracht gelden ten volle onder bepaalde omstandigheden, maar veel minder of nauwelijks onder andere. Het zou helpen als we wisten onder welke omstandigheden de kans op domme democratie klein of groot is. Een aanzet tot kennis van die omstandigheden beoogt dit hoofdstuk te bieden.

Voordat we de principes van democratische zelforganisatie gaan opsporen, wil ik proberen om lezers die in zo'n ontdekkingsstocht a priori geen enkel heil zien tot andere gedachten te verleiden. De overtuiging dat democratie dom is staat voor hen even vast als het gegeven dat Napoleon geleefd heeft of dat de wereld bestond voordat zij werden geboren (voorbeelden ontleend aan Ludwig Wittgenstein 2003). Wie deze feitelijke veronderstellingen wil betwisten wordt niet serieus genomen. Hij is gestoord. Maar waarom eigenlijk? Dat Napoleon en de wereld

voor onze geboorte er waren zijn feitelijke veronderstellingen die dus in beginsel ook door feiten kunnen worden gelogenstraft. Maar zo'n weerlegging laten we eigenlijk niet toe. We hanteren dergelijke veronderstellingen alsof het onweerlegbare axioma's zouden zijn. Ik nodig de sceptische lezer uit om deze houding voor de duur van dit hoofdstuk op te schorten. Om niet te *denken en te weten* dat democratie dom is, maar om te *kijken en te oordelen* waar dit al of niet het geval is.

10.4 PRINCIPES EN MECHANISMEN VAN ZELFORGANISATIE

De principes van zelforganisatie zijn gedurende de afgelopen twee decennia in de toentertijd opkomende 'sciences of recognition' geformuleerd (Edelman 1992; Johnson 2001; Surowiecki 2005; Hillis 1998). De inzichten op deze gebieden kwamen zo snel en in zo groten getale dat ze zich konden verdichten tot een algemene wetenschap van zelforganisatie, van intelligente orde zonder baas. Vroegere pogingen om zo'n wetenschap te ontwikkelen, bijvoorbeeld de cybernetica van Stafford Beer (1966 en 1975), bleven beperkt tot een kring van enthousiastelingen. Hetzelfde gold voor bijdragen op specifieke terreinen, zoals die van Jane Jacobs (1961) over de grote stad en van Charles Lindblom (1965) over de intelligentie van democratie. Thans zijn de specifieke bijdragen en hun toepassingen zo alomtegenwoordig dat uit hun samenstel de contouren oprijzen van algemene principes van zelforganisatie. Anders dan bij eerdere pogingen worden deze opkomende inzichten gevoed door hun stevige worteling in kennis van een diversiteit van mechanismen waardoor die principes op specifieke terreinen werken. De principes zijn:

- lokaal gegenereerde *diversiteit*;
- multiële *representaties* van diversiteit en multiële interactie daartussen;
- door waarden georiënteerde *selectie* daaruit;
- *indirecte sturing* door dragers van leiderschapsposities.

Bij de bespreking ervan moet goed in de gaten worden gehouden dat principes niet hetzelfde zijn als de mechanismen waardoor ze zich voltrekken. Feedback (terugkoppeling) is een principe dat kan werken via water dat een drijver opduwt waardoor een afvoer wordt geopend en het niveau van het water wordt teruggebracht. Feedback kan zich ook voltrekken via mechanismen als een aandeelhoudersvergadering, verantwoording in een parlementaire enquête of faillissement. Als het mechanisme hapert, dan kan het principe niet werken. Kennis van en zorg voor het werken van mechanismen is belangrijk, maar niet identiek met inzicht in de principes van zelforganisatie. Als we de gevonden principes willen toepassen op de werking van democratie, dan zullen we uiteraard ook aandacht moeten besteden aan de vraag van mechanismen. Zijn die er en functioneren ze zodanig dat de principes kunnen werken? Werkt selectie van leiders en programma's door verkiezingen en welke waarden worden daardoor gediend? Werkt selectie via de markt of is er sprake van ongeoorloofde mededinging, voorkennis of kartelvorming? In beide voorbeelden kan de werking van het mechanisme gezekeerd worden door met expertise uitgeruste toezichthouders zoals een Kies-

raad, verkiezingswaarnemers, een Autoriteit Financiële Markten, een mededingingsautoriteit. Daarover straks meer. Eerst de principes zelf.

Diversiteit

In alle bekende varianten van zelforganisatie is diversiteit essentieel. Als die ontbreekt gaat er niets meer. Er moet een diversiteitsgenerator zijn, een mechanisme waardoor van elkaar verschillende varianten worden geproduceerd. Die productie is topologisch, dat wil zeggen door plaats en opeenvolging van gebeurtenissen bepaald volgens 'local engagement rules'. Op unieke gebeurtenissen in de reëel bestaande wereld wordt decentraal verschillend gereageerd. Tezamen vormen die verschillen diversiteit.

In democratie is vrijheid van meningsuiting, van beweging, van vereniging en vergadering, van onderneming, voorwaarde voor diversiteit. Bij ontbreken daarvan is er hoogstens schijndemocratie – wel mechanismen als verkiezingen, maar geen intelligente zelforganisatie. Burgerschap markeert deze onafhankelijke status van dezelven die zich democratisch organiseren.

Multiple mapping

Sporen van eerdere reacties op gebeurtenissen blijven bewaard in 'mappings' daarvan. Deze herinneringen aan, of representaties van, eerdere reacties op gebeurtenissen in de omgeving worden betrokken bij het herkennen van gebeurtenissen als nieuwe verschijningsvormen van wat eerder werd tegengekomen – waarneming als 'the remembered present'. De 'mappings' geven geen afbeelding van 'de' werkelijkheid als zodanig, maar van een manier van omgaan daarmee. De verschillende 'mappings' worden met elkaar vergeleken. Bij complexere vormen van zelforganisatie neemt deze interne activiteit, 'multiple reentry', toe. Voor een groot deel is hersenactiviteit op zichzelf betrokken, intern. Ook het gedrag van collega-eenheden in de omgeving wordt waargenomen. Er worden patronen in onderkend, die zelf weer het eigen gedrag richten. De confrontatie van representaties, de verbinding daarvan of de selectie daaruit, resulteert in meer omvattende representaties, 'global mapping'.

In de democratie worden representaties met elkaar geconfronteerd en vergeleken. En na verwerking omgezet in 'global mappings' in de vorm van bindende besluiten. Die verwerking duurt vaak lang en is soms moeilijk te volgen. Ontwikkelde democratische politiek kent veel interne activiteit – de politiek die met zichzelf bezig is – 'is het de minister bekend dat *De Telegraaf* schrijft dat hij gezegd zou hebben dat (...)?' Om tot intelligente zelforganisatie bij te dragen moet diversiteit niet alleen worden gerepresenteerd maar ook geaggregeerd. Diversiteit die eenvoudig blijft bestaan in onderling isolement draagt niets bij, behalve verstar-ring. Aggregatie van verschillen die conflicteren, de taak van politiek, is geen eenvoudige zaak. De verschillen moeten herkenbaar worden gerepresenteerd, maar toch ook met weglating van sommige aspecten daarvan, zoals geweld. Dat hoort in rechtszaal en parlement niet thuis. Conflicten worden gerepresenteerd in een vorm die ze voor vergelijking en beslechting geschikt moet maken. Dat

verwezenlijken vereist herhaaldelijke bewerking ervan. Geen wonder dat juridische en politieke processen op buitenstaanders overkomen als naar binnen gericht en met zichzelf bezig zijnde. Dat zijn ze inderdaad.

Selectie

Wil diversiteit bijdragen tot intelligente zelforganisatie, dan moet daaruit ook geselecteerd worden. Louter diversiteit kan onderhoudend zijn voor de beschouwer die daarin bonte pracht ziet, maar zolang daarmee verder niets gebeurt, gebeurt er ook niets. Selectie uit aangeboden diversiteit komt alleen van de grond als die door een waarde wordt gestuurd. Niet een waarde die tevoren bedacht en opgelegd is, maar een belichaamde waarde die zich in de reeks gemaakte selecties laat onderkennen. De selectie kan resulteren in het elimineren van met de waarde onverenigbare varianten, maar ook minder radicaal in het bevorderen en meer aanmaken van bepaalde varianten boven andere. ‘Selective amplification on value’: de selectie geeft richting aan het gedrag van individuen.

Democratie kent tal van selectieve instituties. Verkiezingen bepalen wie er gaat regeren. In politieke verantwoordingsprocessen wordt aanvaardbaar gedrag onderscheiden van wat voortaan als onaanvaardbaar zal gelden. De rechter selecteert uit de door conflicterende partijen bepleite posities. Ook in de democratie zijn waarden die de selectie sturen belichaamd, bijvoorbeeld in grondrechten. Bijzonder is echter dat ze ook aan bewuste reflectie en bijstelling in politieke besluitvormingsprocessen worden onderworpen. Wil selectie zinvol zijn, dan moeten de daarbij spelende mechanismen in orde zijn. Als de controle op de juistheid van gegevens tekortschiet, dan blijft verantwoording voor gedane zaken een slag in de lucht. Maar verantwoording, en niet het mechanisme van controle, blijft het centrale principe van selectie uit diversiteit in de democratie.

Indirecte sturing

Pogingen om directe controle over het gehele proces van zelforganisatie uit te oefenen zijn zinloos. Ze vernietigen dat wat ze denken te gaan besturen. Dat geldt voor planning in de Sovjet-Unie, voor pogingen om mensen tot een bepaald religieus geloof te dwingen en voor detailsturing van wetenschappelijk onderzoek. Wel kan de uitkomst van intelligente zelforganisatie worden beïnvloed door veranderingen in de feedback of in de regels voor lokale interacties, bijvoorbeeld contractenrecht, aan te brengen. Dergelijke sturing blijft echter noodzakelijkerwijs indirect. Resultaten worden wel waarschijnlijker, maar zijn niet gegarandeerd. Bovendien is dergelijke sturing niet uit een handleiding of bestuurskundige cursus te leren. Vereist zijn de visie en vaardigheden van een ‘control artist’.

In de democratie noemen we die een leider. Die moet verstand hebben van indirecte controle door bestuur op afstand. Respect hebben voor de eigen meningen van de burgers, zonder evenwel in alle opzichten met ze mee te buigen. De leider moet ook knopen doorhakken, durven selecteren op grond van strijd met of bevordering van in de democratie belichaamde waarden.

10.5 TOEPASSING OP DEMOCRATIE VEREIST EEN VIJFDE PRINCIPE

Zelforganisatie kan resulteren in wijze besluiten die niet door een baas zijn gedicteerd of uitgelokt. Daarvoor is nodig dat lokale informatie wordt benut, gerepresenteerd en geconfronteerd met informatie van elders. Leidende gedachte is dat elke individuele mening of handeling een component informatie en een component vergissing (*error*) bevat. Als de vergissingen willekeurig zijn zullen ze elkaar opheffen. Wat je dan overhoudt is informatie. Zo kunnen betrekkelijk ‘domme’ bestanddelen gecombineerd toch wijze besluiten opleveren. Aristoteles (1984) schrijft hierover: “For the many, of whom each individual is not a good man, when they meet together may be better than the few good, if regarded not individually but collectively. (...) For each individual among the many has a share of excellence and practical wisdom, and when they meet together, just as they become in a manner one man, who has many feet, and hands, and senses, so too with regard to their character and thought. Hence the many are better judges than a single man of music and poetry; for some understand one part, and some another, and among them they understand the whole.” Dit gaat op voor collectieve oordeelsvorming in de wetenschap of op de beurs, maar ook voor democratie? “Whether this principle can apply to every democracy, and to all bodies of men, is not clear. Or rather, by heaven, in some cases it is impossible to apply; for the argument would equally hold about brutes; and wherein, it will be asked, do some men differ from brutes? But there may be bodies of men about whom our statement is nevertheless true.”

227

In de politiek spelen emoties en macht. Verhindert dat niet dat in een democratie uit bijdragen van eenzijdige en beperkte burgers toch wijze besluiten resulteren? Nee, dat hoeft niet zo te zijn. Emoties en macht spelen op de markt en in de wetenschap net zo goed een rol, maar hun aanwezigheid verhindert niet geïnformeerde prijsvorming en waarheidsvinding. Er zijn instituties om hun werking te kanaliseren en waar nodig te neutraliseren. Hetzelfde geldt voor de democratie.

Cascades, groepspolarisatie en meegaandheid

De grootste gevaren voor het mislukken van democratische zelforganisatie liggen niet in emoties en machtsspelletjes, maar in cascades en groepspolarisatie. Cascades (hypes) doen zich voor als mensen iets vinden en doen enkel omdat anderen iets vinden of doen. Gaan kijken louter omdat er mensen staan te kijken. Aandelen in paniek verkopen. Of een zeer gebruikelijke vorm: iets vinden of doen omdat een expert het zegt. Cascades blokkeren het gebruik van lokale informatie die in diversiteit besloten ligt.

Groepsopolarisatie treedt op wanneer overwegend groepsintern wordt gecommuniceerd over de andere groep. Groepen isoleren zich steeds meer van elkaar (of preciezer gezegd van het beeld dat ze van elkaar maken) en er vindt geen interactie meer plaats tussen de representaties die ze van elkaar maken. Door interne interactie en communicatie kan de groep dan gemakkelijk radicaliseren. Men gaat

geloven dat de wereld is zoals men elkaar vertelt. Dat komt de democratische uitwisseling van standpunten niet ten goede.

Echter, ook meegaandheid, het tegendeel van radicalisme, kan de democratie ontkrachten. Welwillende burgers zijn bereid zich aan te passen. Dat kunnen ze doen omdat ze waardering hebben voor, en derhalve streven naar, consensus, naar 'er samen wel uitkomen'. Ze kunnen zich ook aanpassen, omdat ze graag erbij willen horen en zich geaccepteerd willen voelen. En ten slotte kunnen mensen zich aanpassen omdat de prijs van dissidentie, van uit de pas lopen, erg hoog is.

Als er goede redenen voor aanpassing en meegaandheid zijn, wat is er dan slecht of gevaarlijk aan? Dat mensen zich aanpassen lijkt op het eerste gezicht een sociaal goed, maar moet bij nader inzien met argwaan worden bekeken, omdat het leidt tot conformisme, sociale cascades en groepspolarisatie. Door elk van deze drie verschijnselen kan intelligente zelforganisatie van mensen worden doorkruist en mislukken.

Daarom doet een samenleving die de schadelijke uitkomsten van groepsprocessen wil beperken er goed aan de afwijkende mening te beschermen en in ere te houden. Dat is de boodschap van Cass Sunstein (2003). Hij analyseert de werking van conformisme, sociale cascades en groepspolarisatie, en concludeert dat veel schijnbaar diepe verschillen tussen en in samenlevingen niet zozeer te maken hebben met verschillen in cultuur als wel met de werking van deze drie mechanismen. Als dat zo is, zo concludeert Sunstein (2003: 12), dan kunnen door een duw in de juiste richting die verschillen verbazend snel verdwijnen.

Onafhankelijkheid maar geen isolement

Toepassing van principes van intelligente zelforganisatie op mensen die van een democratie deel uitmaken is dus in beginsel mogelijk. Maar er is wel de complicatie dat de burgers opvattingen hebben over het geheel dat zij tezamen vormen – over wat daar anders moet worden ingericht, over onrecht en gerechtigheid. Uitvoering van die opvattingen kan leiden tot veranderen van de regels waarlangs zelforganisatie zich voltrekt. Een grote verleiding voor bezetters van het ambt van baas is hier het uitschakelen van lastige tegenstemmen die de verwezenlijking van de regerende opvattingen over het geheel in de weg staan. Als aldus de onafhankelijkheid van de delen wordt vernietigd kan zich geen diversiteit meer vormen en wordt intelligente zelforganisatie onmogelijk. Om dit gevaar, dat inherent is aan de wil om het goede voor allen te doen, tegen te gaan is het nodig om de onafhankelijkheid van de delen van de democratie te thematiseren en te beschermen. Dat gebeurt door het garanderen van grondrechten, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting; door kritisch burgerschap in ere te houden en te beschermen; door naast de publieke sfeer een private sfeer te respecteren waarin mensen zich kunnen terugtrekken en waarin ze vrij zijn om buiten de blik van het publiek of van de geheime dienst ideeën te ontwikkelen die ze vervolgens weer als burgers in de publieke sfeer kunnen uitdragen; door

machtenscheiding binnen de publieke sfeer, waardoor autoriteiten gedwongen worden zich binnen de grenzen van hun bevoegdheden te houden en het recht van dissidente minderheden om naar een meerderheid te streven te respecteren (zie hierover indringend Habermas 1992).

Deze garanties van onafhankelijkheid worden vaak ervaren en voorgesteld als een normatief extra, waaraan rationele beleidsmakers nu eenmaal gebonden zijn, maar die in hun beleidsmodellen eigenlijk een vreemd en verstorend element zijn. Een extra waaraan zo nu en dan iets geofferd moet worden. Bezien vanuit de principes van zelforganisatie is dit een kapitale vergissing. De garanties van onafhankelijkheid zijn essentieel voor het functioneren van intelligente democratie. Als ze niet meer werken wordt democratie al gauw totalitair en dus dom. Zelfs een capabel bestuurder of manager kan daaraan weinig veranderen.

Een grote nadruk op onafhankelijkheid kan evenwel ook kwalijke gevolgen hebben. Degenen die in een politiek bestel onafhankelijkheid genieten kunnen gaan menen dat zijzelf, geheel vanuit zichzelf, onafhankelijk zijn en daarbij hun afhankelijkheid van het politieke bestel en van medeburgers uit het oog verliezen. Individuen worden egoïstisch, ‘ikke, ikke en de rest kan stikken’, en onverschillig ten aanzien van de publieke zaak. Groepen in de multiculturele samenleving gaan hun gang zonder de confrontatie en uitwisseling met anderen aan te gaan. Wanneer de samenstellende delen zich zo opstellen kan democratie niet werken. Van uitwisseling tussen diversiteit, aggregatie en op waarden georiënteerde selectie komt niets terecht.

Aan de bovenvermelde vier principes van zelforganisatie – diversiteit, multi-pele representaties, selectie en indirecte sturing – dient bij toepassing op democratie dus een vijfde te worden toegevoegd, namelijk ‘onafhankelijkheid maar geen isolement’. De vraag is hoe dit principe te verwezenlijken. Garanties voor onafhankelijkheid van de burgers liggen met de komst van de veiligheidsstaat wel onder vuur, maar ze zijn bekend en grotendeels ook institutioneel en wettelijk gevestigd. Ze hoeven alleen verdedigd te worden.

Anders ligt het met het voorkomen van isolement. Op dat punt hebben we ernstig onze vingers gebrand. Denk aan het geïsoleerd blijven van informatie bij verschillende instanties voorafgaand aan 9/11. Of aan het uiteenvallen van een echt multiculturele samenleving in van elkaar geïsoleerde wantrouwende/angstige/agressieve delen. Hoe vergaand isolement te voorkomen is een vraag waarmee in onze tijd velen worstelen. Oplossingen worden door het kabinet-Balkenende gezocht in de culturele en juridische sfeer – bevordering van gemeenschapszin, examens waarin vertrouwdheid met de Nederlandse cultuur voorwaarde is voor toelating tot burgerschap, het gebruik van individuele rechten afhankelijk maken van het voldoen aan plichten tegenover de gemeenschap. Anderen grijpen terug op solidariteit en compassie. Weer anderen op de saamhorigheid die resulteert in het uitoefenen van verschillende functies in dezelfde ruimte. De rechtsstaat, het vrije verkeer in de civil society of op internet, vroeg

ingrijpen bij tekortschietende opvoeding in geïsoleerde gezinnen – allemaal worden die aangevoerd als wegen om destructief isolement te vermijden. Wat daarvan echt zal werken is thans moeilijk te bepalen. Voor nu kunnen we slechts vaststellen dat bij isolement van delen intelligente zelforganisatie niet tot stand kan komen, en dat nog niet zonneklaar is hoe isolement kan worden voorkomen zonder de zelfstandigheid van delen ongedaan te maken.

Tot nu toe hebben we in algemene termen de betekenis aangegeven van de principes van zelforganisatie voor de democratie. Voor nader begrip en kritische waardering is het nuttig om ten minste één van die principes in actie te bestuderen. We doen dit door politieke verantwoording te beschrijven als selectief leerproces. De teleurstellingen en problemen waarmee democratische verantwoording in de praktijk zo vaak te kampen heeft, kunnen verklaard worden uit het onvoldoende functioneren van zelforganisatie. Dit kan komen doordat aan één van de principiële voorwaarden daarvan niet voldaan is, bijvoorbeeld in het geval dat relevante diversiteit niet gerepresenteerd wordt. Maar het kan ook liggen aan het hanteren van mechanismen en instituties die niet (meer) geschikt zijn om de relevante principes van zelforganisatie te verwezenlijken. We zullen zien dat het bij politieke verantwoordingsprocessen niet zozeer de overtuigingen en ideeën van individuele deelnemers daaraan zijn, als wel de instituties en taal waardoor het verloop van die processen gestuurd en beschreven wordt, die de werking ervan als leerproces verhinderen.

10.6 SELECTIE DOOR VERANTWOORDING

Diversiteit en representatie zijn noodzakelijke voorwaarden voor zelforganisatie, maar niet voldoende om die ook daadwerkelijk te doen plaatsvinden. Daarvoor is het nodig uit de gerepresenteerde diversiteit te selecteren en uit te maken wat voortaan wel en niet als richtinggevend zal gelden.

- Selectie wordt gestuurd door belichaamde waarden. Die zijn niet bedacht of opgelegd, maar laten zich onderkennen in de reeks van gemaakte selecties. Daarin wordt ons duidelijk wat we blijkaar van waarde en onwaarde achten.
- Selectie kan de gelding van bestaande orde en regels bevestigen, maar daarin ook verschuivingen en bijstellingen bewerkstelligen. Feedback of terugkoppeling heet dat.
- De bijstelling kan ook de belichaamde waarden zelf betreffen. Dat was bijvoorbeeld het geval toen de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog bekend waren geworden en op grond daarvan de mensenrechten nieuwe nadruk en beschermende instituties kregen.
- Als diversiteit niet adequaat, dat wil zeggen zowel herkenbaar als vergelijkbaar, wordt gepresenteerd, dan blijft selectie een slag in het duister. Er is dan geen intelligente zelforganisatie.

Samenlevingen van mensen kennen diverse mechanismen waardoor het principe van selectie zijn beslag krijgt. Op de aandelenbeurs, in de rechtszaal, op tv bij Barend en Van Dorp wordt uit zichtbaar gemaakte diversiteit geselecteerd. De

selectie kan bij monde van een rechter worden uitgesproken of als patroon oprijzen uit een veelheid van reacties en transacties. In beide situaties is de gemaakte selectie richtinggevend voor verder handelen.

Een selectiemechanisme dat doorgaans de intelligente zelforganisatie dient, kan deze onder omstandigheden ook schaden. Zoals bij paniek op de beurs. De handel wordt dan even stilgelegd. Ook komt het voor dat mechanismen die vroeger een bijdrage aan zelforganisatie leverden dit steeds stroever of in het geheel niet meer doen. Dit zou wel eens het geval kunnen zijn bij kandidaatstelling voor verkiezingen door politieke partijen. Als die sterk door de bestuurlijke logica en machtsstrijd binnen partijen wordt bepaald en als de ideologische verschillen tussen partijen vervagen, dan hebben de kiezers onvoldoende diversiteit om uit te selecteren. Dan ontstaat er een kloof, een vervreemding tussen de politieke klasse en de gewone mensen, die zich door verkiezingen niet meer laat overbruggen. Voor democratie als intelligente zelforganisatie is dat funest. Verkiezing door medeburgers is immers het centrale mechanismen waardoor selectie zich in de democratie voltrekt. Kiezers vormen zich een oordeel over het gevoerde beleid en bepalen op grond daarvan of er al dan niet wisseling van de wacht zou moeten plaatsvinden.

Dat oordeel veronderstelt dat de verdiensten en fouten van het beleid in verantwoordingsprocessen zichtbaar worden gemaakt. De waardering voor verantwoording is de afgelopen decennia toegenomen. Verantwoording vindt vaker plaats en krijgt meer aandacht dan voorheen. Dat is verheugend. Maar met die toegenomen aandacht is ook duidelijk geworden dat de reëel plaatsvindende processen van verantwoording de democratische zelforganisatie vaak niet of slecht dienen. Het verloop ervan en de gemaakte keuzes worden al te vaak als weinig zinvol ervaren. In plaats van een zorgvuldig leerproces zien we dan een onsmakelijk moddergooien waardoor feiten en verantwoordelijkheden eerder verhuld dan verhelderd worden. Hoe komt dat? Kan een visie op verantwoording als door waarden gestuurde selectie uit een diversiteit van alternatieven hier licht op werpen en remedies ervoor suggereren?

Van controle vooraf naar verantwoording achteraf

Verantwoording is in opmars. Premier Balkenende spoort aan om 'je verantwoordelijkheid te nemen'. In herzieningen van arrangementen van de verzorgingsstaat wordt de eigen verantwoordelijkheid centraler dan voorheen gesteld. Toekenning van publieke bevoegdheden moet naar huidige overtuiging gepaard gaan met stevige verankering van serieuze verantwoording over de wijze waarop die worden uitgeoefend. Rapporten van rekenkamers en van ad hoc ingestelde commissies, uitspraken in rechtszaken jegens overheden, en verantwoording van gezagsdragers jegens gremia van betrokken medeburgers worden voorgesteld als essentiële voorwaarden voor goed bestuur dat bereid is te leren en in staat zich te verbeteren.

De opkomst van sturing door verantwoording is rond 1980 begonnen in het bedrijfsleven. Een andere organisatie van verantwoording bleek daar van cruciaal belang. Toen de toekomst niet meer was wat die geweest was, namelijk voorstelbaar, heeft het bedrijfsleven met vallen en opstaan geleerd het accent te verleggen van planning en controle vooraf naar een ruim mandaat met verantwoording achteraf. Van sturen door analyse en instructie (A/I) naar bijsturen via variëteit en selectie (V/S). Zo werd de veerkracht ontwikkeld die onmisbaar is om de onvermijdelijke verrassingen van ons turbulente tijdperk het hoofd te bieden.

Het belang van verantwoording, van 'regeren door terugzien', is de afgelopen decennia ook door de overheid onderkend. Rapporten van rekenkamers en enquêtes, van inspecties en visitaties, worden in de media besproken en als argumenten voor bijstelling van beleid gebruikt. Anders dan in het bedrijfsleven heeft de nadruk op verantwoording bij de overheid echter niet geleid tot meer armslag, niet tot meer lucht en ruimte voor innovatie, maar juist tot nog meer rigiditeit: tot je indekken en je angstvallig binnen de regels houden; tot ambtenaren die schaduw dossiers bijhouden om zich te vrijwaren; tot 'zwartepieten', d.w.z. afschuiven van verantwoordelijkheid naar een ander dan jezelf (het tegendeel dus van het nemen van je verantwoordelijkheid); tot wantrouwen jegens toezichthouders en tot weerstand tegen hun eisen die voor het eigenlijke werk geen enkele oriëntatie bieden. Bij de overheid heeft al met al de wending naar verantwoording achteraf geleid tot verstikking – en niet tot een bevrijdende bevordering van innovatie.

Deze conclusie wordt pijnlijk bevestigd door het WRR-rapport over publieke dienstverlening (2004). Dat liet zien dat de overheid dienstverleningsorganisaties ging aansturen door een strategie van boedelscheiding. Voor elke functie werd een apart verantwoordelijke instantie gecreëerd. Die strategie miskent ten enenmale het relationele karakter van dienstverlenend werk. Om de aldus op afstand gezette activiteiten toch aan elkaar te relateren en onder controle van politieke zeggenschap te houden, heeft de overheid gaandeweg een stapeling van toezicht en controles ontwikkeld. In plaats van oriëntatie verschaften die controlepiramides vooral wanorde en wantrouwen.

De WRR bepleit een sober toezicht. 'Toezicht houden is een vak' zo houdt hij de overheid voor (ibid.: 247). De overheid moet dat vak leren en ophouden met het telkens weer optuigen van nieuwe controles als er weer iets uit de hand lijkt te zijn gelopen. Leren toezicht houden is nodig maar niet voldoende. Wil de dienstverlening op voldoende legitimiteit kunnen steunen, dan moet zij daarnaast ook leren zich te verantwoorden. Op dit punt verdienen de schetsmatige beschouwingen van de WRR aanvulling.

Toezicht is niet hetzelfde als verantwoording

Toezicht en verantwoording worden vaak in één adem genoemd, maar verschillen toch aanzienlijk van elkaar. Het verschil zit hem niet in het onderscheid

tussen verticaal (toezicht) en horizontaal (verantwoording). Verantwoording die hout snijdt heeft altijd een dwingend – en dus verticaal – element. Toezicht dient te signaleren of aan de basale eisen van deugdelijkheid wordt voldaan. De uitoefening ervan wekt verwarring als het toezicht tevens wordt gebruikt om te controleren of andere beleidsdoelen en afgesproken output zijn gerealiseerd. Nog ingewikkelder wordt het als de betrokken organisatie over de realisatie van deze doelen ter verantwoording wordt geroepen. De logica van toezicht is immers een andere dan die van verantwoorden. Toezicht meet en constateert. Verantwoording kan niet zonder zo'n vaststelling van wat gebeurd is, maar omvat toch meer. Verantwoording is tweezijdig. Degene die ter verantwoording wordt geroepen belicht ook zijn kant van de zaak. Pas nadat aldus diverse versies van het gebeurde zijn gepresenteerd, geeft het verantwoordingsforum zijn oordeel. Het selecteert uit de variëteit van visies op gedane zaken dat wat bepaalde waarden het best dient c.q. schaadt. De publieke beslissing van het forum in het voorliggende geval is richtinggevend voor toekomstige gevallen. Zodoende biedt de beslissing oriëntatie voor een ruimere kring van actoren.

Verantwoordingsprocessen eindigen vaak in verwarring. In plaats van een reinigingsritueel blijken ze een moddergevecht te zijn. Betrokkenen voelen zich teleurgesteld en bezoedeld. De onderste steen zou boven komen, maar werd niet gevonden. En als het al lukt een verantwoordelijke aan te wijzen, dan voelt deze zich meestal de zondebok – iemands kop moest nou eenmaal rollen.

Ik denk dat de verwarring rond verantwoording voortkomt uit een miskennen van wat er in verantwoordingsprocessen eigenlijk gebeurt. De taal en institutionele regels waarmee we dergelijke processen duiden stroken niet met de werkelijkheid ervan. De logica van de reëel bestaande verantwoording wordt onvoldoende begrepen.

Zwartepieten hoort erbij

Wat is dan die logica? Verantwoordingsprocessen worden ingezet als de wereld een toestand heeft aangenomen die we onacceptabel vinden. In ons geschokt zijn lichten onze waarden op. Om aan deze onacceptabele toestand een einde te maken gaan we dan het voorheen 'blinde' gebeuren herbeschrijven. We gaan het reconstrueren als uitkomst van het handelen of nalaten van actoren die we nu nog kunnen aanspreken. We gaan, kortom, doen alsof de mensen de goden van hun bestaan zijn. Vaststellen van feiten – van wat er gebeurd is – en empirisch toetsen van hypothesen zijn daarvoor nodig. Maar er gebeurt meer in verantwoordingsfora.

De empirisch vastgestelde feiten worden daar gerelateerd aan het handelen en nalaten van aanspreekbare personen. Er wordt naar verantwoordelijken gezocht. Het vermaledijde zwartepieten hoort dus onlosmakelijk bij verantwoorden. Zwartepieten is te zien als het uitproberen van hypothesen over verantwoordelijkheid, als het rondspelen en zoeken net zo lang tot de verantwoordelijkheid ergens voldoende blijft 'kleven'. Zonder zwartepieten laat een verantwoordings-

proces zich dus niet afronden – behalve dan in die zeldzame gevallen waarin van meet af aan duidelijk was wie voor wat verantwoordelijk is.

De manier waarop we over verantwoording spreken, bijvoorbeeld in de media, suggereert een andere werkelijkheid dan hierboven weergegeven. Het gebruikelijke conceptuele kader suggereert dat de regels vast moeten staan, dat verantwoordelijkheden tevoren duidelijk geformuleerd en afgebakend dienen te worden en dat kinderachtige spelletjes als zwartepieten achterwege moeten blijven. De institutioneel verankerde taal waarin we over verantwoordingsprocessen spreken is er een van maakbaarheid en controle vooraf. Die taal veronderstelt dat tevoren al vaststaat wat in het proces van verantwoorden nu juist nog moet worden gereconstrueerd. Die taal duidt alle zoeken en bijstellen tijdens de rit als een betreuenswaardig en verwijtbaar gebrek aan duidelijkheid vooraf. Zodoende wordt elk verantwoordingsproces waarin echt iets gebeurt en verandert als een mislukking gezien. Er kan dus niets worden geleerd, behalve dan dat sommige mensen veel dommer of slechter dan wij allen – normale mensen – zijn geweest.

Een begrippenkader is wenselijk dat recht doet aan verantwoorden als schepende activiteit. We hebben een taal nodig die kan vertellen dat verantwoorden een herordenen van het verleden is om verantwoordelijkheid voor de toekomst te scheppen. De principes van zelforganisatie bieden zo'n kader waarbinnen verantwoorden als een vorm van multipale representatie en selectie kan worden begrepen.

Interessant falen

Dat mensen hun verantwoordelijkheid nemen is een goede zaak. Zonder eigen oordeel en verantwoordelijkheid voor consequenties daarvan zal er immers geen diversiteit ontstaan. Lokale kennis en eigen wijsheid blijven dan onbenut, doordat ze voor vergelijking en selectie niet beschikbaar zijn. Maar het stoere aanvaarden van eigen verantwoordelijkheid wordt een loos gebaar als het eindoordeel over de uitoefening ervan bij de held zelf blijft. Een verlicht despoot nam ook zijn verantwoordelijkheid. Echte verantwoording is dwingend. In een politieke democratie berust het eindoordeel bij je gelijken, je medeburgers.

'Je verantwoordelijkheid nemen' is een aansporing om te durven je nek uit te steken bij de uitoefening van een taak. Succes is daarbij niet gegarandeerd. Wie nooit wil falen zal weinig leren. Falen moet als het kan worden vermeden, maar als het zich voordoet moet falen ook 'verwelkomd' worden. Chirurgen hebben met pijn en tegenstribbelend geleerd om te leren van de protocollering van hun fouten en bijna-fouten. Gevraagd naar leermomenten in hun eigen leven noemen mensen vaak tragische situaties die je niemand zou toewensen. Toen Docters van Leeuwen baas van de BVD was vroeg hij regelmatig zijn diensthoofden wat er in de afgelopen maanden mis was gegaan. Wie 'Niets' antwoordde kreeg te horen dat hij dan zijn best niet had gedaan. Wetenschap behelst het gedisciplineerd werken aan halfproducten, aan dingen die we niet goed begrijpen. Wetenschap-

pelijk werk kent dus vele mislukkingen. Dat is rampzalig voor een promovendus die na drie jaar van zijn leven ontdekt op een dwaalweg te zijn. Om dit risico van falen te beperken vraag ik een aspirant-doctor daarom bij de opzet van onderzoek te formuleren wat er aan een mogelijk mislukken ervan interessant zal zijn.

Ik concludeer dat de gangbare cultuur van verantwoordenden leidt tot pathologieën en teleurstellingen doordat de gebezigde begrippen strijdig zijn met de logica van echte verantwoording. Is dit inzicht voldoende voor verandering van die cultuur? Dat is zeker niet het geval zolang de microtransacties tussen betrokkenen – ambtenaren, ministers, directeuren van dienstverlenende organisaties en professionals – doordrenkt blijven van ‘afrekenen’ en ‘je indekken’. Dat is ze niet louter persoonlijk aan te rekenen. Het zijn de instituties waarbinnen ze werken en waaraan ze hun bevoegdheden ontleen, die in hun regels en terminologie een mate van voorzienbaarheid veronderstellen die in onze tijd niet (meer) reëel is. Hier ligt een schone taak voor het project *Andere Overheid*. Ook kan het helpen om af te kijken hoe het wel kan, om te leren van systemen van samen handelen waarin het scheppende aspect van verantwoordenden niet wordt verdoezeld. Denk bijvoorbeeld aan het recht als lerend systeem en de richtinggevende plaats van jurisprudentie daarin – springend van geval tot geval. Of kijk naar Linux en andere successen van ‘open source’ – een beweging die de code van software niet geheimhoudt, maar vrij meeleevert ter verdere bewerking en verbetering. Men roept elkaar ter verantwoording via heen en weer flitsende e-mails (Webber 2004).

Een visie op verantwoordenden als onmisbaar selectief moment in een proces van democratische zelforganisatie kan de eigentijdse dilemma’s rond politieke verantwoording verhelderen. ‘Emergente systemen’ leren zichzelf te sturen zonder dat er een koningin of regelaar is die de dienst uitmaakt. Dergelijke emergente systemen zijn wel lerend, maar niet transparant.

Productie van variëteit, representatie hiervan en selectie daaruit zijn de kernelementen. Geen sturing door instructie, maar door waarden gestuurde selectie uit vrij geproduceerde variëteit. Dat is precies wat verantwoordingsprocessen doen als het goed is. Dat wil zeggen, als ze aan de greep van instructie, controle en voorzichtigheid weten te ontkomen.

10.7 CONCLUSIE: LEREN VERTROUWEN IN DEMOCRATIE

Voor herstel van vertrouwen in democratie is het niet genoeg dat de gewone burgers veranderen. Ook publieke ambtsdragers zouden er goed aan doen hun eigen feitelijke, uit hun gedrag blijkende appreciatie van de kwaliteit van democratische besluiten tegen het licht te houden. Is democratie voor hen in feite niet een stoorfactor die in toom moet worden gehouden? Besef van de mogelijkheden van democratische zelforganisatie zou hen helpen om democratische politiek te zien als een zaak van coproductie, en niet primair van controle en wie er de baas is. Ze kunnen leren om democratie te zien niet als een randvoorwaarde, maar als

essentieel onderdeel van een wonderlijke vorm van antagonistische coöperatie, waartoe burgers onder bepaalde voorwaarden in staat blijken te zijn. Instituties en ambtsdragers dienen de verwezenlijking van die voorwaarden te bewaken. Net zo min als deelnemers op de markt zijn doorgaans de burgers zelf spontaan daartoe in staat. Bij de markt heeft het 250 jaar denken en proberen gekost voordat we die contra-intuïtieve voorwaarden gingen begrijpen en hun verwezenlijking gingen afdwingen door instituties als financiële en mededingingsautoriteiten. Alleen wanneer die werken kan de markt welvaart voor velen brengen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor democratie. Wil zelforganisatie daar vruchten afwerpen, dan moeten de voorwaarden ervoor institutioneel, ja constitutioneel, gezekerd zijn. Als dat het geval is kan democratische verantwoording werken als een selectief proces waarin we onze waarden ontdekken en verantwoordelijkheden leren. Terwijl bij ontbreken van die voorwaarden verantwoording al gauw afglijdt tot elkaar vertellen wat juist gedrag is, tot ruzies over wie de baas was of had moeten zijn – kortom tot een bezwerende bevestiging van de ficties die ons samenleven ordenen, zonder dat er iets wordt geleerd.

Ambtsdragers kunnen leren hun eigen vertrouwen in democratie te herstellen door een appreciatie van de potentiële bijdrage van democratie aan de kwaliteit van collectieve besluiten. Kennisname van de principes van zelforganisatie kan hen daarbij helpen. Ambtsdragers zullen dan niet langer ervan uitgaan dat democratie in wezen dom is. Maar evenmin zullen zij vervallen in het even naïeve tegendeel, namelijk de gedachte dat democratie altijd wijs zou zijn. Ze zullen zich veeleer concentreren op het realiseren van de voorwaarden waaronder de kans op wijze democratie toeneemt. En zodoende bijdragen aan het herstel van vertrouwen in democratie.

LITERATUUR

- Aristoteles (1984) *The Complete Works of Aristotle* (The Revised Oxford Translation, vert. Jonathan Barnes), Princeton : Princeton University Press.
- Beer, S. (1966) *Decision and control*, London: Wiley.
- Beer, S. (1975) *Platform for Change*, London: Wiley.
- Dahl, R. (1998) *On democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Edelman, G. (1992) *Bright air, brilliant fire: On the matter of the mind*, London: Allen Lane.
- Fishkin, J. (1991) *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*, New Haven: Yale University Press.
- Gutman, A. en D. Thompson (2004) *Why deliberative democracy?*, Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1992) *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Hillis, D. (1998) *The pattern on the stone: the simple ideas that make computers work*, New York: Basic Books.
- Hobsbawm, E. (2001) 'Democratie kan slecht voor u zijn', *De Groene Amsterdammer*, 17 maart.
- Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House.
- Johnson, S. (2001) *Emergence: The connected lives of ants, brains, cities, and software*, New York: Scribner.
- Kaplan, R. (2001) 'De falende democratie', *De Groene Amsterdammer*, 12 mei.
- Lindblom, C. (1965) *The Intelligence of Democracy*, New York: The Free Press.
- Lipset, S. M. en J. M. Lakin (2004) *The democratic century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Sunstein, C. (2003) *Why Societies Need Dissent*, Cambridge (Mass): Harvard University Press.
- Surowiecki, J. (2005) *The wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few*, London: Abacus.
- Webber, S. (2004) *The Success of Open Source*, Cambridge (Mass): Harvard University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede Dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wittgenstein, L. (2003) *On Certainty*, Oxford: Basil Blackwell.

OVER DE AUTEURS

Prof. dr. Paul Dekker is hoofd van de onderzoeksgroep Participatie en Bestuur van het Sociaal en Cultureel Planbureau en deeltijd-hoogleraar ‘civil society, globalisering en duurzame ontwikkeling’ aan de Universiteit van Tilburg t.b.v. het instituut Globus.

Dr. mr. Marjolijn Drenth von Februar is publicist en zelfstandig onderzoeker op het gebied van wijsgerige ethiek en recht.

Prof. dr. Mark Hertogh is hoogleraar rechtssociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Prof. dr. Herman van Gunsteren is hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie aan de Rijksuniversiteit Leiden.

Prof. dr. Pauline Meurs is lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en deeltijd hoogleraar management en organisatie van de gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit.

Dr. Mirko Noordegraaf is universitair hoofddocent (UHD) aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

Dr. Klaartje Peters is freelance onderzoeker en publicist.

Drs. Erik Schrijvers is stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en als promovendus verbonden aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

Dr. Bas van Stokkom is senior onderzoeker bij het Centrum voor Ethiek van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Dr. Jan Terpstra is verbonden als onderzoeker aan het Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPIT) van de Universiteit Twente, Enschede.

Drs. Imrat Verhoeven is stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en als promovendus verbonden aan de Amsterdam School for Social Research van de Universiteit van Amsterdam.

Prof. dr. Gerard de Vries is hoogleraar wetenschapsfilosofie en filosofie van de technologische cultuur aan de Universiteit van Amsterdam.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie
- 2 Structuur van de Nederlandse economie
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsgroei (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
 - Deel 1: Rapport aan de Regering
 - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)

- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
- 72 Vertrouwen in de buurt (2005)
- 73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
- 74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
- 75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)

Rapporten aan de Regering nrs 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar.

Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.

Rapporten aan de Regering nrs 68 t/m 75 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho en Bas Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de wrr uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
- 8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
- 9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
- 10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
- 11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tussen traditie, politiek en rechtsstaat

Alle *Verkenningen* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

WEBPUBLICATIONS

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- WP 01 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
- WP 02 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
- WP 03 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- WP 04 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
- WP 05 Een schets van het Europese mediabeleid
- WP 06 De regulering van media in internationaal perspectief
- WP 07 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
- WP 08 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
- WP 09 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
- WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
- WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van insitutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje
- WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
- WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden