



Transitiecommissie  
Sociaal Domein

# De decen- tralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont?

Essays over de relatie  
tussen burger en bestuur

Transitiecommissie  
Sociaal Domein

# De decen- tralisaties in het sociaal domein: wie houdt er niet van kakelbont?

Essays over de relatie  
tussen burger en bestuur

# Decentralisaties in het sociaal domein: misschien goed om eens over na te denken



In september 2014 is de Transitiecommissie Sociaal Domein (TSD) door het kabinet ingesteld om een vinger aan de pols te houden bij de decentralisaties in het sociaal domein. Dat was nadat de Algemene Rekenkamer zich nogal kritisch had uitgelaten over de beheersbaarheid van de hele decentralisatieoperatie. Eigenlijk adviseerde de Algemene Rekenkamer om het proces uit te stellen. Zo niet, dan moest op zijn minst een commissie in het leven worden geroepen die de ontwikkelingen binnen de gemeenten zou volgen. Die commissie werd de TSD met als opdracht om het transitie- en transformatieproces

twee jaar lang 3D-breed te volgen en te bezien in hoeverre randvoorwaarden zo zijn ingericht dat de doelstellingen kunnen worden gehaald. Maar waar gaan de decentralisaties nu precies over? Gaan ze over bezuinigingen? Over het versterken van de rol van professionals in de wereld van zorg en ondersteuning, werk en inkomen? Over het leveren van maatwerk en daarmee onvermijdelijk het creëren van een diversiteit in zorgaanbod en werkwijzen? Gaat het om het maken van verschillen in beleidskeuzes tussen gemeenten en daarmee het vergroten van de betekenis van het lokaal bestuur in het sociaal domein? Wat is de betekenis van de mantra “één gezin, één plan, één regisseur”? In onze eerdere brieven schreven wij daar het volgende over:

*Uit de eerste brief: “Bouwen aan nieuwe zekerheden kan niet zonder ruimte en vertrouwen.”*

Zowel de relatie tussen gemeenten en Rijk als de relatie tussen gemeente en professionals, verandert fundamenteel. Veranderingen gaan gepaard met onzekerheid. De neiging is om onzekerheid te reduceren door meer stuurinformatie te eisen en door interventiemogelijkheden te vergroten. Dat leidt vervolgens niet alleen tot meer controle, maar ook tot minder autonomie bij de gecontroleerde. In hoeverre gaat dit ook bij deze operatie gebeuren? En gaat dit beperkend werken op de ‘veroverde’ ruimte? Dit gevaar is reëel, zeker als zich incidenten voor gaan doen. Dat er in 2015 dingen mis blijven gaan in de zorg en ondersteuning aan mensen, is helaas een realiteit. Enige voorzichtigheid is overigens op zijn plaats voordat dergelijke gebeurtenissen

toegeschreven worden aan de 3D-operatie. Processen en effecten van keuzes worden transparanter op lokaal niveau. Juist dit is wat beoogd werd. We transformeren op bepaalde punten van onbewust onbekwaam naar bewust onbekwaam.

*Uit de eerste brief: “Ten slotte: Weet wat u wilt”*

Als rode draad door de opgehaalde vragen en zorgen loopt het ‘dilemma van de dubbele verlangens’. De decentralisatiegedachte wordt door velen onderschreven, maar sommige effecten blijken ingewikkelder te liggen dan verwacht, en sommige verlangens zijn lastig met elkaar te verenigen. Dat speelt op tal van terreinen. Zo constateren we een dubbel verlangen bij het streven naar lokaal maatwerk enerzijds, en de wens naar zekerheid en eenduidigheid anderzijds. We willen verschillen tussen gemeenten en gelijkheid voor burgers. We wensen innovatie, hebben behoefte aan experimenteerruimte, maar we willen ook graag protocolleren om de professionele standaards te bewaken. We willen betere zorg maar ook tegen lagere kosten; kosten gaan dan doorgaans voor de baten uit. We willen loslaten, maar toch ook overzicht bewaren en kunnen sturen. Het verlangen is integraal werken, daar is geen discussie meer over, maar de eigen koker is daarbij veelal nog het vertrekpunt. Hier is het zoeken naar een nieuw evenwicht. Maar het is ook precies blijven in de beoordeling van de ontwikkelingen die komen gaan. We hebben te maken met een stapeling van effecten. Bij het opmaken van een tussenstand zal het iedere keer weer de kunst zijn om te achterhalen

wat het gevolg is van de decentralisaties als zodanig in relatie tot bijvoorbeeld de bezuinigingsopdracht die daaraan verbonden is.

*Uit de derde brief: Over het belang van bureaucratie*

Het is goed dat we ons realiseren dat de verandering groter is dan wij zelf zijn. Onze bureaucratie zorgt voor een balans in de relatie tussen overheid en haar burgers. Zij beschermt de burger voor willekeur. Gelijktijdig beschermt zij de overheid voor het verwijt van machtsmisbruik en onrechtmatig handelen. De bureaucratie, hoezeer wij haar starheid vaak ook vervloeken, biedt veiligheid. Diezelfde bureaucratie moeten we door de opdracht van de drie decentralisaties opnieuw uitvinden. Dat is een fenomenale opgave. We komen uit een wereld waarin we op basis van indicaties exact vaststellen waar een individuele cliënt recht op heeft. Een wereld waarin we doen wat volgens de verordening moet en we het doen zoals het protocol het voorschrijft. We zijn op weg naar een wereld waarin we onderzoeken wat iemand nodig heeft en dat doen we samen met de zorgvrager. Daarmee verandert de relatie tussen overheid en burgers fundamenteel. Van kleine lettertjes naar keukentafelgesprekken. Naar onze mening krijgt juist die verandering tot nu toe te weinig aandacht.

#### Over de spanning tussen diversiteit en bureaucratie

De decentralisaties gaan dus wat de TSD betreft niet alleen over zorg, participatie en onderwijs maar ook, en misschien zelfs

in de eerste plaats, om een andere relatie tussen burgers en overheid. De wens om te ontkokeren, om maatwerk te leveren, om de zorg en ondersteuning af te stemmen op zowel de vraag van mensen als op hun mogelijkheden. Die wens roept tal van vragen op die tot nu toe niet of onvoldoende aandacht hebben gekregen. Voor 1 januari stond vast wat goede zorg was. Dat was namelijk de zorg waar de “cliënt” recht op had volgens de verordening conform de indicatie. Na 1 januari 2015 is dat de zorg en ondersteuning die na een (gezamenlijk) onderzoek nodig zijn om fatsoenlijk te kunnen leven. Mensen konden vroeger rekenen op de verordening, nu moeten ze rekenen op de professionaliteit van de mensen in wijkteams. Voor 1 januari 2015 was de verordening bepalend. Als je de protocollen netjes had doorlopen kregen mensen waar ze recht op hadden en wist je dat de juiste zorg werd geleverd. Of dat de goede zorg was deed er eigenlijk niet zoveel toe. Maar na 1 januari 2015 is die veiligheid van de verordening er niet meer. Wetten, hoe beklemmend ze in de praktijk mogen worden ervaren, bieden allerlei mogelijkheden voor maatwerk. De professionele beoordeling en de “eigen kracht” van mensen en van hun omgeving bepalen uiteindelijk wat ze aan zorg en ondersteuning gaan krijgen. Als dat allemaal zo is, hoe weten mensen dan waar ze recht op hebben? En als ze dat niet weten, hoe kunnen ze dan voor hun recht opkomen? En aan de andere kant, wanneer weet een professional, een wethouder, een gemeenteraad, een inspectie, of de juiste zorg is geleverd? En hoe wordt de kwaliteit van die professional zelf geborgd? Kan de

manier waarop we onze bureaucratie hebben ingericht überhaupt een fenomeen als diversiteit wel aan? Of moeten we de werking van de klassieke bureaucratie in onze verzorgingsstaat opnieuw tegen het licht houden, tenminste, als we de ambitie die in de decentralisaties verscholen ligt willen waarmaken. De commissie denkt van wel.

### Over de spanning tussen samenwerking en democratische ontwikkeling

Gelijktijdig verandert het gemeentelijke speelveld door de nieuwe samenwerkingsverbanden die onvermijdelijk ontstaan tussen gemeenten. De commissie noemt dat consequent de democratische ontwikkeling die door de decentralisaties wordt geïnitieerd. Anderen noemen dat consequent het democratisch deficit. Met dat laatste wordt bedoeld dat gemeenten door de complexiteit en de omvang van de decentralisatie moeten samenwerken en dat in ons bestel de democratische controle op samenwerkingsverbanden onvoldoende geregeld is. Onvoldoende omdat meerdere colleges én meerdere gemeenteraden samen een besluit nemen en dus de zeggenschap moeten delen. En gedeelde zeggenschap is in ogen van sommigen inferieure zeggenschap. U voelt het al aankomen; de commissie vindt dit een nogal eenzijdige benadering. Als democratie niet meer is dan het stemmen van volksvertegenwoordigers over begrotingen, dan is dat in de ogen van de commissie een armoedige visie. Volgens ons zou het over veel meer moeten gaan. Over verantwoording afleggen, over de kwaliteit van het debat tussen burgers en bestuur, over zelforganisaties en nieuwe corporaties en zelfs over zoiets hoogdravends

als de invloed van mensen op hun eigen leven. Dat neemt niet weg (en Evelien Tonkens wijst ons daarop) dat het wel eens zo zou kunnen zijn dat de mogelijkheden die de decentralisaties in potentie bieden voor het versterken van onze democratische kwaliteit onbenut blijven. Omdat we domweg niet weten hoe we die mogelijkheden moeten verkennen met de democratische middelen en gebruiken van onze tijd. En terwijl er op een groot aantal plekken iets verandert in de relatie tussen professionals en de mensen die vragen om zorg en maatschappelijke ondersteuning, en de mantra “één gezin, één plan, één regisseur” in de praktijk vorm krijgt, is het de overheid zelf die met deze door haar gewilde veranderingen vaak moeite lijkt te hebben.

### Niet over nagedacht

De conclusie van de Algemene Rekenkamer in het voorjaar van 2014 dat er allemaal onvoldoende over was nagedacht klopte natuurlijk. Het effect van de bezuinigings-taakstelling die aan de operatie werd verbonden kon niet worden voorzien. Er was schijnbaar een groot vertrouwen in het vermogen van gemeenten om die bezuinigingen met nieuw beleid op te vangen. Op de meeste plaatsen lijkt dat ook gelukt. Overigens niet altijd door vernieuwend beleid, maar door domweg de kaasschaaf te hanteren. Toch vindt de commissie de bezuinigingen als zodanig niet de meest in het oog springende verandering in deze operatie. Het klinkt cynisch, maar bezuinigingen in de zorg zijn van alle tijden. En of ze anders en beter hadden uitgepakt na uitvoerige debatten in de Tweede Kamer valt met geen mogelijkheid te zeggen. Misschien

beheerster en gecontroleerder. Maar dan wel in de ogen van diezelfde Tweede Kamer. Veel indringender lijken de veranderingen die de werking van onze bureaucratie en het karakter van onze democratie raken. Het lijkt wel of we, zowel in onze bureaucratie als in onze democratie niet weten om te gaan met diversiteit én met samenwerking. In ieder geval hebben we daar voorafgaand aan deze operatie niet of nauwelijks over nagedacht.

### En dat is misschien maar goed ook

Het is de vraag of het proces zich had laten ontwerpen op de beheerste en gecontroleerde manier zoals de Algemene Rekenkamer graag gezien had. Een dergelijk ontwerpproces had van boven naar beneden vorm moeten krijgen. Dat had ongetwijfeld tot buitengewoon belanghebbende discussies geleid tussen departementen onderling en tussen bewindslieden en Kamer. Maar of het wat had opgeleverd? Als de commissie kijkt naar de moeite die met name de Rijksoverheid heeft met het invullen van haar relatief bescheiden eigen veranderingsagenda, bijvoorbeeld als het gaat om het invullen van het toezichtskader, zowel financieel als op kwaliteit, dan valt dat te betwijfelen.

Kortom, we constateren dat iets niet is gebeurd dat eigenlijk had moeten gebeuren. Maar constateren gelijktijdig dat als we daarmee waren begonnen, dat er dan waarschijnlijk nooit iets was gebeurd.

### Maar nu wordt het wel tijd

Maar het is nooit te laat om na te denken. Daarom heeft de commissie een aantal mensen gevraagd hardop na te denken over

de gevolgen van de decentralisaties. Om de vraagstukken van diversiteit en bureaucratie, van samenwerking en democratie, van verantwoording en maatschappelijke opbrengsten, om die vraagstukken nader te verkennen. We hebben niet gevraagd om een evaluatie van de wetten tot nu toe (alhoewel we erg blij zijn met de persoonlijke evaluatie van Arjo Klamer) en we hebben ook niet gevraagd om kwantitatieve gegevens. En het hoefde ook niet praktisch te zijn. We hebben alleen gevraagd om een essay te schrijven dat ons, en hopelijk ook u, tot nadenken zou aanzetten. Omdat daar volgens ons behoefte aan is.

Op verzoek van de TSD hebben *Tineke Abma, René ten Bos, Herman van Gunsteren, Arjo Klamer, Pauline Meurs, Martijn van der Steen en Evelien Tonkens* vanuit hun eigen expertise dit vraagstuk op een ‘vrije manier’ verkend. *Janine Schrijver* heeft haar reflectie op het vraagstuk in beeld weergegeven met een fotoreportage.

Wij danken hen voor hun scherpzinnige bijdragen. Soms persoonlijk, soms praktisch en soms ook grappig. Altijd nieuwe invalshoeken en inzichten aanreikend en daardoor aanzettend tot nadenken. En om in de geest van de woorden van Herman van Gunsteren te eindigen: “wie houdt er niet van kakelbont?”.

# Inhoudsopgave

Decentralisaties in het sociaal domein: misschien goed om eens over na te denken | p. 5  
Han Noten, voorzitter Transitiecommissie Sociaal Domein

- 1 Diversiteit benutten | p. 15  
Herman van Gunsteren, Emeritus hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie
  - 2 De tragiek van de transitie. Een filosofische bezinning op de transitie in het sociaal domein | p. 25  
Tineke Abma, Hoogleraar participatie en diversiteit
  - 3 Over de bestendigheid van bureaucratie, ofwel: waarom waarden en transities moeilijk samengaan | p. 45  
René ten Bos, Hoogleraar filosofie
  - 4 Het democratisch tekort van de decentralisaties | p. 61  
Evelien Tonkens, Hoogleraar burgerschap en humanisering van de publieke sector
  - 5 Kwaliteit boven kwantiteit: een evaluatie van drie omwentelingen in overheidsland | p. 77  
Arjo Klamer, Wethouder en hoogleraar culturele economie, lector sociale innovatie
  - 6 Maatwerk én willekeur; een pleidooi voor situationele gelijkheid | p. 97  
Pauline Meurs, Hoogleraar bestuur van de gezondheidszorg, voorzitter Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
  - 7 Van A naar B, volgens de regels van B | p. 115  
Martijn van der Steen, Co-decaan en directeur denktank NSOB, hoogleraar strategie en toekomst
- Een fotoserie over de impact van drie decentralisaties | p. 133  
Janine Schrijver, Documentair fotograaf
- Biografieën essayisten | p. 139

De Zorgvrijstaat Rotterdam-West wil vraag en aanbod op het gebied van vrijwillige hulp in Rotterdam West verbinden. Het doel is per wijk een lokaal netwerk van wijkbewoners die elkaar helpen op punten waar de overheid zijn handen van af trekt. Op dit moment komt dat vooral tot uiting in de vorm van (aanschuif) maaltijden, een reparatie/onderhoudsservice en huishoudelijke hulp in de toekomst. Vijftien maaltijden per week worden in de wijk verzorgd door vrijwilligers.







Ingrid Hoogstraten, Stichting Mens Centraal samen met René Saverda, student aan de Hogeschool aan het werk met een bewoner van Nancy Zeelenbergflat van Humanitas. Stichting Mens Centraal heeft als doel ouderen te ondersteunen in zorginstellingen maar vooral bij bewoners thuis. Door een verbinding te maken met opleidingsinstituten Hogeschool Zadkine en Albeda College en zorginstellingen Aagje, Humanitas en Laurens. Zodat studenten onderzoek kunnen doen, stage kunnen lopen en de zorginstellingen extra hulp krijgen.

# Diversiteit benutten

## Maatwerk schept diversiteit

De drie decentralisaties van overheidsbemoeienis met zorg, ondersteuning en participatie behelzen meer dan enkel een overhevelen naar gemeenten. Niet alleen moet/kan het goedkoper – met de centrale bemoeienis zijn we kennelijk te duur uit geweest –, het moet ook anders. In plaats van het aanbieden van standaard diensten en producten zal er nu maatwerk komen. Niet meer een vaststaand aanbod, maar een op maat gesneden voorziening voor elke unieke klant/cliënt. De aanbieder van dienst en product stelt zijn capaciteit ter beschikking om op specificatie van de klant een passende voorziening in elkaar te knutselen. Dat kan alleen als er direct contact is tussen aanbieder en klant, waarin zij elkaar kunnen informeren en corrigeren. Dat directe contact vraagt aan de kant van de aanbieder wel om een ander soort achterliggende organisatie. Een productorganisatie werkt met een ideeënbuss (of tegenwoordig een email uitnodiging aan de klant om zijn mening over het contact te geven door een gestandaardiseerde vragenlijst af te vinken), een capaciteitsorganisatie luistert naar de levende klant (de hele mens van Louis van Gaal). Een productorganisatie blijft op afstand en werkt verticaal, de capaciteitsorganisatie staat dichtbij de afnemer, werkt overwegend horizontaal.

Kan een bureaucratie, met zijn hiërarchische structuur en cultuur, zulk maatwerk leveren? En kan de politieke top van college en gemeenteraad, die op die bureaucratie is aangewezen om zijn visie handen en voeten te geven, met al dit maatwerk uit de voeten? Het worden interessante tijden. Om maatwerk mogelijk te maken zullen routines van organiseren moeten veranderen. Lukt dit niet, dan zal maatwerk al gauw als ongehoorzaamheid, ordeloosheid, willekeur of zelfs corruptie worden weggezet. Lukt dit wel, dan zal de politieke top in de gemeente zich moeten herbezinnen wat het primaat van de politiek in deze verhoudingen kan betekenen. De gemeentepolitiek, die toch al zozeer aan slijtage onderhevig is, zal zich moeten heruitvinden.



‘Maatwerk’ klinkt mooi, het gewone menselijke contact wordt in ere hersteld. Het gewone blijkt uit de term ‘keukentafelgesprek’ (ik heb geen keukentafel – dan maar ‘pillow talk’ in bed?). Maatwerk is ook bevrijdend, doordat de maatwerker zijn expertise naar eigen beste inzicht en op de situatie toegesneden mag inzetten. Maatwerk impliceert evenwel niet dat de keuze van de individuele klant bepalend zou zijn. Met diens wensen, voor- en afkeuren, houdt de maatwerker rekening, maar laatstgenoemde bepaalt uiteindelijk welke voorzieningen geleverd zullen worden. Bij die beslissing zal hij rekening moeten houden met de eisen van de organisatie waarvoor hij werkt, met de accountants en de beoordelingen. Die organisatie is blijvend, de klant tijdelijk. Hoe moeilijk het voor een hiërarchische organisatie is om de klant centraal te stellen blijkt uit het onvermogen van banken om aan deze met de mond beleden doelstelling handen en voeten te geven. Zullen de gemeenten het beter doen? Zal de tucht van de gemeenteraad beter werken dan die van aandeelhouders en commissarissen?

Bij al deze onzekerheden is één ding zeker: Decentralisatie naar gemeenten en maatwerk binnen die gemeenten zullen resulteren in meer diversiteit, in meer verschil. We kunnen dit gegeven van meer diversiteit betreuren omdat het de gelijkheid tussen burgers schendt. We kunnen het ook prijzen omdat het de bureaucratie een menselijk gezicht geeft of eenvoudig omdat diversiteit mooi is (wat is er mooi aan kakelbont)? We kunnen ons ook afvragen of, en zo ja onder welke voorwaarden, dit gegeven van diversiteit tot nut van de algemeenheid kan dienen. Hoe diversiteit te benutten is de kwestie die dit essay onderzoekt.

### Diversity trumps ability

We maken een uitstapje naar de theorie van zelforganisatie. Waarom? Omdat daarin diversiteit een kernfunctie heeft. Misschien kunnen we afkijken hoe diversiteit daar wordt benut. Om vervolgens deze kennis te benutten bij de vormgeving aan de decentralisaties in het sociaal domein.

De afgelopen jaren zijn er in diverse takken van wetenschap inzichten ontwikkeld in hoe zelforganisatie werkt (als het werkt) - onderzoek naar mierenhopen, naar lerende computerprogramma's, naar vitaliteit van grote steden of van de republiek in de Gouden Eeuw. Van zelforganisatie spreken we als we een intelligente orde zonder baas aantreffen – een orde die niet vanuit één enkel punt wordt geleid en die evenmin door één persoon is ontworpen, maar toch uitdagingen uit de omgeving kan verwerken zodanig dat kernwaarden van die orde bewaard en gerealiseerd worden. Dat dergelijke verbazingwekkende zelforganisatie voorkomt wisten we al langer. Door recent onderzoek beginnen we nu ook te begrijpen hoe die werkt. Dat onderzoek vindt plaats in sterk van elkaar verschillende disciplines, maar levert toch identieke, althans goed vergelijkbare, resultaten op. Drie principes van zelforganisatie komen daaruit naar voren: diversiteit, representatie daarvan, selectie daaruit. Er moet een diversiteitsgenerator zijn – lokale informatie moet kunnen worden verzameld en lokale expertise moet kunnen worden aangewend.

Het voorhanden zijn van diversiteit is niet voldoende om zelforganisatie in gang te zetten. Die diversiteit moet ook worden gerepresenteerd en kunnen worden vergeleken met informatie van elders. Er is niet één dwingende officiële weergave, een mal waarin alles wordt geperst. Er zijn verschillende representaties die met elkaar worden vergeleken en interacteren (zoals bijvoorbeeld verschillende analytische weergaven van koersbewegingen op de beurs). Multiële representatie. Om zelforganisatie in gang te houden moet daaruit vervolgens worden geselecteerd. Waardenbetrokken selectie - geen blinde, toevallige selectie, maar een die kernwaarden ook in veranderende omstandigheden bewaart (zoals de Hoge Raad uit diverse representaties in de rechtszaal selecteert wat voortaan zal gelden).

Hoe komt het nu dat deze principes werken? Grof gezegd doordat twee meer weten dan één. Beroemd is het voorbeeld van Galton, die bij een veemarkt in Plymouth lootjes uitdeelde waarop mensen hun schatting van het gewicht van een te slachten os konden opschrijven. De schattingen verschilden aanzienlijk, maar het gemiddelde ervan lag heel dicht bij het gemeten gewicht van de geslachte os. Gezamenlijk waren de mensen slimmer dan ieder afzonderlijk. Hoe kon dat? Ieders schatting bevat een component kennis die deze persoon heeft en een component vergissing, dwaling. Als de vergissingen willekeurig zijn heffen ze elkaar op en houden we informatie over. Zo ontstaat de ‘wisdom of crowds’. Het kan ook wel eens mis gaan. Bij een experiment op TV waarbij mensen het gewicht van een afgebeelde koe moesten schatten lag hun gemiddelde ver van het gemeten gewicht. Hoe kwam dat? Ze hadden allen op internet gekeken en daarvan dezelfde foute informatie overgenomen. Dat is geen diversiteit. Eigen lokale informatie moet worden verwerkt wil de wijsheid van de menigte zich verwerkelijken. Zoals die van de vrouw die het gewicht van een taart die zij op haar handen hield inschatte door dit te vergelijken met het gewicht van haar baby. Twee inlichtingendiensten die onafhankelijk van elkaar opereren zijn tezamen betrouwbaarder dan één enkele zou zijn. Stel de foutenmarge van elke dienst is één op tien. Met veel inspanning kan die misschien verbeterd worden tot één op vijftien. Een politieke leiding die over twee diensten beschikt is beter uit. Als beide diensten een zelfde waarschuwing afgeven is de kans dat dit een misser is één op honderd (een tiende van een tiende). Het poolen van informatie en nauwere samenwerking tussen inlichtingendiensten is dus minder verstandig dan verondersteld. Deze voorbeelden betreffen diversiteit van informatie. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor diversiteit van probleemoplossend vermogen. Daardoor werkt open source of het bestrijden van virussen door slimme hackers zo goed. Stel je voor dat het bestrijden van computervirussen in handen zou zijn gegeven van één enkele overheidsinstantie!

Hier beëindigen we ons uitstapje naar de theorie van zelforganisatie. Voor wie er meer van wil weten zijn er het pakkend geschreven *The Wisdom of Crowds* van James Surowiecki (2005) en de wiskundig/modelmatige uiteenzetting *The Difference* van Scott Page (2008), auteur van de kop van deze paragraaf.

### Maatwerk en de principes van zelforganisatie

De drie principes van zelforganisatie – productie van diversiteit, multiële representatie daarvan, waardenbetrokken selectie daaruit – kunnen worden benut bij de vormgeving van maatwerk in het sociaal domein. Maatwerk moge de individuele cliënt recht doen en de beroepstrots van de maatwerker sterken, maar is daarmee nog niet van nut voor anderen buiten deze kring van twee. Wil de diversiteit die door maatwerk wordt geproduceerd algemeen nut hebben, dan moet die zichtbaar worden gemaakt. Dat kan door de gegevens die de maatwerkers bij hun organisatie aanleveren in principe voor ieder open te stellen. In principe, dat wil zeggen alle data behoudens specifiek te benoemen uitzonderingen. Open data, zoals in Chicago, waar onder burgemeester Rahm Emanuel enkele jaren terug alle gemeentelijke data (op enkele uitzonderingen na) voor ieder toegankelijk zijn gemaakt. Bezoekers van de brei aan gegevens kunnen programma's ontwikkelen waarmee patronen in de data zichtbaar worden. Deze apps zijn ook open source en kunnen door latere gebruikers worden verbeterd en verfijnd. Zodoende worden diverse praktijken van maatwerk in het sociaal domein zichtbaar en kunnen ze worden vergeleken. Men kan bij elkaar afkijken, van elkaar leren wat wel en wat liever niet te doen. De rijkdom aan ervaringen en experimenten die maatwerk met zich meebrengt kan zo worden aangeboord. (Zie verder Frankowski (2015) en Noveck (2015)).

Zal hierdoor niet het gelijkheidsdenken weer gaan overheersen en alle diversiteit in één uniform persen? Ik denk dat dit niet hoeft te gebeuren. Het is waar, gerechtigheid eist dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld – en ongelijke verschillend. De moeilijkheid ligt in de toepassing van dit onbetwiste beginsel: wat is rechtens relevante gelijkheid en ongelijkheid? Het gaat om relevante, legitieme, redenen om verschil te honoreren. Hoeveel haren iemand op zijn hoofd heeft doet er niet toe. Ook iemands haarkleur of geslacht mag rechtens doorgaans geen verschil maken. Maar soms wel: als je in een film een blonde vrouw nodig hebt mag je een donkere man weigeren. Het gaat om goede redenen om in de gegeven situatie verschil te maken en te accepteren. Zo'n goede reden is nu, onder de nieuwe decentralisatie, de lokale politieke keuze en de toevallige persoonlijke omstandigheden die bij maatwerk worden meegenomen. De decentralisatiewetgeving wijzigt wat rechtens als toelaatbare ongelijkheid geldt.

Zicht op het hele palet aan diversiteit van maatwerk stelt het gemeentebestuur in staat ontoelaatbare uitkomsten van maatwerk te signaleren en desgewenst te verbieden. Niemand weet wat gerechtigheid is, maar velen zijn wel in staat om evident onrecht te onderkennen. Gerechtigheid is, net als waarheid, een regulatief idee. Ieder verwijst ernaar, maar niemand heeft de wijsheid erover in pacht. Het idee wordt benaderd, zo hopen we, door het evidente tegendeel ervan, onrecht en onwaarheid, te benoemen en uit te bannen. Dat uitbannen verloopt via vaak pijnlijke verantwoordingsprocessen. Daarin benoemen we hoe het niet moet, wat achteraf gezien fout is. We geven aan hoe we niet samen willen leven.

In onze afschuw over missers en ongelukken lichten onze gemeenschappelijke waarden op. Verantwoordingsprocessen zijn waardenonthullend. De gemeenteraad is bij uitstek een plaats waar incidenten en missers worden besproken. Niet de gemeenteraad waarin visies worden ontvouwd, maar die waarin over incidenten politiek wordt gevochten. De gemeenteraad komt hier achter het gebeuren aan, heeft niet het primaat, maar heeft als het goed is wel het laatste woord, het ultimaat. Waardenbetrokken selectie. Bezien vanuit zelforganisatie hoeft de gemeenteraad niet visionair leiding te geven, maar moet die wel waar nodig knopen doorhakken. Democratie ontwikkelt zich door vallen en opstaan, zij wordt door incidenten voortgedreven.

### Het nut van een restcategorie

De Transitiecommissie Sociaal Domein bepleit in haar rapportages één plan, één gezin, één regisseur. Is dit niet een vorm van centralisme op micro niveau? Waarom het gezin als eenheid in een tijd dat dit in diverse vormen versplintert? De commissie zet ook in op duurzame relaties en standaarden. Is dit wel de goede richting? Wordt zo niet het maatwerk weer nodeloos ingeperkt? Zou het niet beter zijn om enkel de onaanvaardbare uitkomsten van maatwerk te benoemen en uit te bannen, maar dit voor het overige boven deze ondergrens vrij te laten?

De gevalsbeschrijvingen die de commissie bij haar derde rapportage voegt zijn pakkend en tekenend. Het heen en weer schuiven van taken vanwege de kosten; de verkokering die ook lokaal de kop opsteekt; de angst voor precedentwerking en voor de accountants.....het zijn herkenbare en terugkerende problemen. De commissie hoopt die te temmen door overleg, door met elkaar in gesprek te gaan en samen oplossingen in elkaar te knutselen. De werkers krijgen het zo wel erg druk met overleggen en houden minder tijd over voor de kern van het werk. Ze doen me denken aan Michael Walzer's *'One day in the life of a socialist citizen'*.

Ik denk dat het doenlijker en verstandiger is om dat wat niet binnen de bestaande categorisering kan worden ondergebracht niet via overleg ergens toch in te moffelen, maar dat wat niet vanzelf past in een restcategorie apart te zetten. Deze niet passende gevallen kunnen uit een bijzonder fonds worden gefinancierd. Deze beslissing moet door een politiek verantwoordelijke worden geëndosseerd. Het palet van uitzonderingen dat in die restcategorie verschijnt kan achteraf worden geanalyseerd. Daarin kunnen patronen, clusters, verschijnen. Die geven zicht en commentaar op de passendheid van de standaardindelingen waarmee wordt gewerkt. Die kunnen dan, in het licht van de analyse van gevallen in de restcategorie, worden bijgesteld. Zo kan de vuilnisbak van de restcategorie, waarin alles waarmee we geen raad weten wordt gedeponeerd, benut worden om zicht te krijgen op de orde die daarbuiten heerst.

### Maatwerk en regels

Ook maatwerk kan niet zonder regels. Vuist- en veiligheidsregels waardoor de eerdere ervaring van collega's wordt overgedragen. En regels die de grenzen van de vrijheid van de maatwerker markeren. Ook voor de maatwerker kunnen regels heel goed als bondgenoten werken. Ze helpen hem in zijn werk op het spoor te blijven. Soms worden die regels als knellend ervaren, ze verhinderen hem om aan zijn oprechte impulsen direct gevolg te geven, maar ze kunnen hem bij nader inzien voor dwalingen en corruptie behoeden. Gezien de vrijheid en de directe persoonlijke betrokkenheid vormen corruptie en emotiegedreven willekeur een niet te verwaarlozen risico bij maatwerk in het sociaal domein. Regels kunnen dit risico dempen, maar nooit volledig wegnemen. Niet alleen omdat ze elk maatwerk in feite onmogelijk zouden maken, maar ook omdat regels nooit alles kunnen regelen. Geen enkele regel kan uitputtend zijn eigen toepassingsvoorwaarden formuleren. Voor een rood stoplicht moet worden gestopt. Maar wie met een bloedend kind achterin de auto bij een leeg en overzichtelijk kruispunt niet toch door rood rijdt, handelt verkeerd, hoewel hij de regel volgt. Een regel volgen is altijd situatie gebonden.

Deze onbestemdheid van regelgeleid gedrag maakt ook het toezicht erop moeilijk. Tegenwoordig is de diagnose als er in de publieke sfeer iets misgaat: onvoldoende, gebrekkig, toezicht. En de remedie: beter/meer toezicht. De vraag is echter hoe je dat doet, beter toezicht uitoefenen. Toezichthouden verwordt licht tot regelneverij: als je je maar aan de regels houdt is het goed. De vraag of die regels in de gegeven situatie ook zinvol zijn verdwijnt dan gauw uit zicht. Toezicht produceert dan brave Hendrikken alsmede personen die de regels stiekem saboteren. Beleid en regels zijn vaak ingegeven door een heersend idee over hoe het gaat als het goed gaat. Maar weten we wel hoe het gaat als het goed gaat? De werkelijkheid van succes is vaak veel rommeliger dan we aannemen. Denk maar aan de republiek in de Gouden Eeuw. Heel veel gedoe, spionage, corruptie – een bestuurskundige zou het voortbestaan ervan niet meer dan enkele maanden geven. Toezicht moet niet enkel het niet volgen van regels signaleren, maar ook de zinvolheid van die regels op de proef durven stellen. Geen eenvoudige opgave dat toezicht op maatwerk in het sociaal domein.

'*Fail often and early*' is in het bedrijfsleven recent een gewilde slogan geworden. Waarom? Omdat er vroeg of laat iets mis zal gaan en het verstandig is dit falen vroeg te detecteren voor het catastrofale vormen aanneemt. Falen bespoedigen in plaats van het zolang mogelijk weg te moffelen. Falen verwelkomen omdat het gelegenheid biedt toekomstig falen te vermijden. Een zogenoemd leermoment. Mooi gezegd, maar zolang falen het individu fataal wordt aangerekend zal deze het falen niet verwelkomen. Bovendien, wie zegt er nu 'Ha, ik heb weer gefaald'. Toch kan de omgang met falen wel in een productievere richting worden gestuurd. Toen Arthur Docters van Leeuwen hoofd van de inlichtingen dienst was, toen BVD genoemd, ontving hij elk diensthoofd met de vraag wat er de afgelopen tijd mis was gegaan.

Als het antwoord 'Niets' luidde volgde de constatering van Arthurs kant 'Dan heb je niet je best gedaan'.

Het werk van een veiligheidsdienst zit, gezien de aard ervan, voller met fouten dan ander werk in de publieke sfeer. Maar ook in het maatwerk in het sociaal domein, dat niet afhankelijk is van geheimhouding en van buiten hun weten bespieden van mensen, zullen missers voorkomen. Die moeten worden benoemd en gecorrigeerd. Het is te veel verwachten van de maatwerker dat hij hieraan spontaan en vrolijk verwelkomend meewerkt. Het helpt als niet elke fout hem zo wordt aangerekend dat hij zijn verdere carrière wel kan vergeten. Een klimaat waarin fouten niet meteen persoonlijk bedreigend zijn helpt, maar is niet voldoende. De confrontatie met missers in het maatwerk zal dwingend geregeld moeten worden. Het is belangrijk dat deze regeling, inclusief het recht op weerwoord, tevoren vaststaat. Als die tijdens de rit en middenin een conflict nog in elkaar geknutseld moet worden is het te laat. In een contract formuleren beginnende samenwerkers regels en procedures voor mogelijke latere ruzies. Als die ruzie in de samenwerking er eenmaal is, dan is het te laat om alsnog een contract te maken. Hoogstens gaat het dan om een contract waardoor de beëindiging van de samenwerking in banen wordt geleid. Een contract is een vorm van zelfbinding, er wordt vastgelegd waartoe je in de toekomst gedwongen zou kunnen worden. Een vergelijkbare vorm van zelfbinding zou maatwerkers in het sociaal domein kunnen worden aangeboden.

### Burgerparticipatie

Doordat hij de concrete situatie in zijn analyse betreft zal de maatwerker te maken krijgen met mensen in de omgeving van de cliënt – familie, vrienden, kennissen, collega's en vrijwilligers. Hoe zal hij hen tegemoet treden? Zijn inzet is hen tot burgerparticipatie te verleiden, maar commanderen kan hij ze niet. De burger besluit zelf waaraan en op welke wijze hij wil meedoen. Hij is vrij om lastig te zijn, ook tegenover de maatwerker. Zou het helpen om kostenvergoeding aan te bieden of zelfs een honorarium? Daargelaten of de gemeente daarvoor geld zou willen vrijmaken lijkt me dit geen goede weg. Het risico van corruptie is aanzienlijk en bovendien verdwijnen daarmee de gevoelens van eerzaamheid, voldoening en verbondenheid die de '*gift relationship*' doorgaans met zich meebrengt. Dit sociale kapitaal wordt door vrijwilligheid gevoed.

### Visie en vuilnisophaal in de gemeentepolitiek

Als het mogelijk maken, verrichten en verwerken van maatwerk centraal staat, wat is dan nog de rol van gemeentepolitiek? Wordt daarmee het primaat van de politieke beslissing niet een illusie en de gemeenteraad irrelevant, veroordeeld tot kibbelen in de marge? Als dat zo gevoeld wordt zullen ambtenaren en politici proberen de leiding terug te grijpen. De ambtenaar gaat dan op de stoel van de maatwerker zitten. In plaats van op de situatie betrokken maatwerk komt dan bureaucratische competentiestrijd.

Politici in bestuur en raad zullen hun visie voorop stellen en hun prioriteiten doorslaggevend willen maken. Zo'n visie – in het private leven heet dat tegenwoordig 'je droom' – is OK en kan inspiratie en richting geven. In een zich rond maatwerk zelforganiserend bestel is echter de corrigerende rol van de politiek belangrijker: waardenbetrokken selectie. Niet het primaat van de politiek staat hierin centraal, maar het ultimatum, het laatste woord. De politiek reageert op incidenten en excessen, geeft een ondergrens aan en doet geschonden gemeenschappelijke waarden oplichten. En bij slepende kwesties is het aan de politiek om knopen door te hakken, c.q. bindende compromissen te vinden. Vuilnisophaal, dat doen wat elders in de samenleving niet lukt maar wel moet, is een eervolle politieke taak.

Vroeger, in het tijdperk van de politiek ideologische en emanciperende bewegingen, gaf de politiek aan wat voor samenleving we gaan worden. In onze tijd is de bemoeienis van politiek veeleer negatief, namelijk aangeven wat voor soort samenleving we niet willen. Een vrije samenleving, waarin veel burgers geëmancipeerd zijn, produceert een diversiteit aan varianten van samenwerken, ondernemen, conflicten uitvechten en beslechten. Het is aan de politiek om de onacceptabele varianten daar uit te wieden.

#### Suggesties

- Richt de achterliggende organisatie zo in dat die maatwerk mogelijk maakt. Een productorganisatie wurgt maatwerk.
- Maak diversiteit algemeen nuttig door de principes van zelforganisatie te volgen.
- Maak data over maatwerk algemeen toegankelijk.
- Regel verantwoording voor missers tevoren en dwingend.
- Financier niet passende gevallen uit een apart fonds en breng ze onder in een restcategorie. Analyseer patronen daarin en herzie in het licht daarvan de geldende categorieën.
- Beschouw regels als bondgenoten voor maatwerkers.
- Laat toezicht niet enkel de navolging van regels maar ook hun zinvolheid bezien.
- Geef participerende burgers liever eer dan geld.
- Beschouw vuilnisophaal, het behandelen van incidenten en beslechten van slepende kwesties, als een eervolle politieke taak in een vrije zelforganiserende samenleving.

#### Referenties:

- **Frankowski, Andrea; van der Steen, Martijn; Meijer, Albert; van Twist, Mark (2015).** *De Publieke waarde(n) van Open Data.* NSOB: Den Haag.
- **Noveck, Beth Simone (2015).** *Smart Citizens, Smarter State.* Harvard University Press: Cambridge Mass.
- **Page, Scott (2008).** *The Difference.* Princeton University Press: Princeton NJ.
- **Surowiecki, James (2005).** *The Wisdom of Crowds.* Abacus: London.



# De tragiek van de transitie. Een filosofische bezinning op de transitie in het sociaal domein

## *The more things change, the more they stay the same?*

De transitie binnen het sociaal domein is in volle gang. Drie grote decentralisaties, de AWBZ, Jeugdzorg en de Participatiewet, zijn per 1 januari 2015 van kracht. Het beleid van (lokale) overheden wordt inmiddels sterk bepaald door de notie van 'de participatiemaatschappij.' Hierin wordt een beroep gedaan op de 'eigen kracht', 'burgerkracht' en het 'zelf organiserend vermogen' van burgers. Dit uitgangspunt is door de VNG uitgewerkt in 'de kanteling'. Deze omslag naar de 'zelfredzame burger' in zorg en welzijn is al in 2009 ingezet met de invoering van de WMO, maar is in een stroomversnelling geraakt door decentralisaties.

Deze transitie in het sociaal domein is zowel bezongen als verguisd, en heeft tot een polarisatie geleid waarbij voor- en tegenstanders langs elkaar heen spreken. Critici hameren erop dat de transitie met name wordt ingegeven door bezuinigingen. Mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben worden geacht steeds minder een beroep te doen op professionele organisaties. Zij moeten zelf verantwoordelijkheid nemen, en meer leunen op hun eigen sociale netwerk en/of collectieve voorzieningen die door bewoners uit de wijk worden georganiseerd. Het grote risico hiervan is sociale ongelijkheid, verarming en mensonwaardige

*De buurtconciërges, Linda en Charendy van de wijkpost Carnisse. Dagelijks lopen zij door de Rotterdamse wijk Charlois om een brug te slaan tussen de bewoners en de loketten van professionals, waar veel bewoners simpelweg geen contact leggen vanwege de eigen problemen of beperkingen (taal, gebrek aan kennis, schaamte, enz.).*

omstandigheden voor diegenen die tussen wal en schip vallen. Zij die de transitie verwelkomen, geloven in de participatiesamenleving, i.e. een samenleving waarin iedereen die dat kan (weer) verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar eigen leven, de nabije leefomgeving én voor elkaar, waar nodig ondersteund door de (landelijke) overheid.

Het maatschappelijke debat tussen critici en voorstanders gaat echter voorbij aan een ontwikkeling die alleen zichtbaar wordt op basis van een diepte-analyse van de zich voltrekkende transitie. Deze laat zien dat er sprake is van een technocratische en instrumentalistische implementatie van de transitie, waarin 'weten is meten' dreigt te blijven, en algemene regelgeving het sociaal domein blijft bepalen.

Zoals ik in dit hoofdstuk zal betogen, is de transitie in *theorie* een kans: om de wenselijke machtsverschuiving van de overheid naar burgers en families te laten plaatsvinden, en om de koloniserende werking van de 'systeemwereld' in te perken ten gunste van de 'leefwereld' (Habermas, 1984). De transitie zou op deze manier solidariteit in termen van lotsverbondenheid, empathische zorg en wederzijdse verantwoordelijkheden kunnen stimuleren. In de *praktijk* zien we echter dat de 'koloniserende' tendens vanuit het systeem onverminderd blijft voortduren. Beheersing van kosten, nadruk op meetbare output en controle in een samenhangend systeem van voorzieningen blijven centrale waarden. Dit is tragisch: de kans om iets kostbaars de ruimte te geven, zoals altruïsme, solidariteit, menselijkheid, dreigt verloren te gaan.

Het is dus te simpel (én riskant) om te vrezen dat bezuinigingen de transitie sturen: het gaat om een meer diepgeworteld fenomeen, namelijk een manier van denken en werken die is gegrond in systeemwaarden zoals een vanzelfsprekend geloof in economische vooruitgang en veiligheid als de pijlers van de samenleving. Dit risico geldt anderzijds ook voor de hoop dat de transitie als vanzelf een proces in gang zet waarin het systeemdenken wordt losgelaten. *The more things change, the more they stay the same?* Of kunnen we het tij nog keren? Aan de hand van drie denkers, Jürgen Habermas, Michel Foucault en Emmanuel Levinas, wil ik de 'tragiek van de transitie' analyseren. Ik laat me echter ook door deze denkers inspireren in het formuleren van een aanzet voor een mogelijk 'tegengif' in mijn epiloog.

Allereerst ga ik daarbij te rade bij het gedachtengoed van de Duitse filosoof Habermas (1984). De opkomst van de moderne verzorgingsstaat impliceert volgens Habermas meer bemoeienis van de staat met het leven van burgers. Publieke participatie, informatie delen, het bereiken van consensus door middel van dialoog, en het terugdringen van de invloed van experts en bureaucratie zijn belangrijke thema's in zijn werk. De theoretische kern van Habermas' '*Theorie van Communicatieve Actie*' is wat hij noemt 'koloniserend.' Habermas doelt hier op een dynamiek waarbij strategisch handelen uit de publieke sfeer binnendringt in de private levenssfeer. Hij stelt zichzelf hierbij de vraag hoe condities gecreëerd kunnen worden voor

wat hij noemt 'communicatieve actie', dat wil zeggen een interactief proces dat zich kenmerkt door een voortdurend streven om te komen tot wederzijds begrip en overeenstemming.

Vervolgens presenteer ik een praktijkvoorbeeld – de Wijkkracht in Maastricht – om te verkennen of de transitie de ruimte voor communicatieve actie vergroot, en de druk vanuit systemen in evenwicht brengt. Vervolgens ga ik te rade bij twee Franse filosofen. Michel Foucault's gedachtengoed richt zich op de productieve macht van vertogen. Zijn werk is relevant omdat het zichtbaar kan maken hoe het transitie-discours doorwerkt in de machtsverhoudingen tussen overheid en burgers. Terwijl Habermas en Foucault machtsrelaties thematiseren, concentreert Emmanuel Levinas zich op ethische relatie met de ander. Levinas' werk leent zich daardoor bijzonder goed om de relatie tussen het systeem/bureaucratie/algemene regels en de unieke ander, en het appél op solidariteit, verantwoordelijkheid en mededogen dat van de ander uitgaat te doordenken.

### Habermas' theorie van Communicatieve Actie

Habermas (1984) maakt in zijn werk een onderscheid tussen wat hij noemt de 'systeemwereld' en de 'leefwereld'. De systeemwereld is gericht op de continuering van materiële welvaart en wordt gedreven door rationalisatie, het streven naar efficiëntie, productiviteit, veiligheid, controle, beheersing en voorspelbaarheid. Dit biedt houvast en stabiliteit. In de leefwereld daarentegen staat wederzijds begrip centraal, dat wil zeggen een gedeeld begrip van wie we zijn. Als mensen zijn we in de leefwereld betrokken op de contingering van culturele waarden en symboliek. De leefwereld is te beschouwen als het residu van de communicatieve uitwisseling en afstemming over identiteit, waarden, verlangens en overtuigingen. In de leefwereld herbevestigen we onszelf telkens weer ten opzichte van onszelf en vis-a-vis anderen; we stellen opnieuw vast wie we zijn, wat we werkelijk belangrijk vinden, waarin we geloven en wat we willen bereiken.

Habermas' these is dat met de opkomst van de moderne verzorgingsstaat systeem- en leefwereld los ten opzichte van elkaar zijn komen te staan, en dat er een onbalans is ontstaan waarbij de systeemwereld steeds dominanter is geworden. Hij neemt een proces van 'kolonisatie' waar in de gehele samenleving, dat wil zeggen dat instrumenteel doelmiddel denken meer en meer onze samenleving domineert. Ook in de zorg en welzijn zijn marktwaarden geïntroduceerd, en is een patiënt tegenwoordig een 'klant' of 'consument' waarvoor 'diensten' en 'producten' worden ontwikkeld. Eenzelfde proces doet zich voor in het onderwijs en op universiteiten waar de student studiepunten moet behalen, de docent targets opgelegd krijgt en de onderzoeker wordt afgerekend op aantallen publicaties. Democratische verantwoording en inspraak zijn verworpen tot juridische procedures, bijvoorbeeld middels cliënten- en WMO-raden die voornamelijk reageren op strategische kwesties van bestuurders, en daarmee voorbij gaan aan leefwereld issues van cliënten of patiënten.



Vanuit Habermas' gezichtspunt zijn er steeds minder plaatsen waar communicatieve actie de ruimte krijgt. Het gaat Habermas hierbij om een streven waarbij bewust ruimte wordt gemaakt voor zoveel mogelijk verschillende perspectieven teneinde de beste (meest ware, waarachtige) argumenten de doorslag te laten geven in een gedeelde definitie van de situatie en plan van aanpak. De communicatieve manier van handelen vereist een nivellering van machtsverhoudingen tussen de betrokkenen en een streven naar gelijkwaardigheid. Een beroep op dit streven naar dialoog verdwijnt uit beeld door de kolonisatie vanuit systeemlogica. Dit leidt tot een technocratisering vanuit de systeemwereld, die op het eerste gezicht neutraal oogt, maar verre van onschuldig is. Immers, op het moment dat wij ons dienen te verantwoorden in termen van behaalde productiviteit en consumentensatisfactie, gaan wij onszelf en onze praktijken op andere manieren waarnemen. Het systeem veronderstelt een nogal eenzijdige morele positie (efficiency, rationaliteit en veiligheid) die niet langer bevestigd kan worden.

Door de vanzelfsprekendheid van systeemwaarden is er nauwelijks ruimte voor een dialoog over andere substantiële waarden en 'trage vragen' die zich maar moeilijk laten beantwoorden, zoals wat de betekenis is van een 'goede' arts of een 'goede' docent. Wij passen ons handelen aan op de instrumentele waarden en normen van het systeem. Dat 'goede' beslissingen altijd context- en situatie-afhankelijk zijn verdwijnt uit zicht als regels, principes en protocollen leidend zijn voor professioneel handelen. Integriteitsissues (b.v. data manipulatie in de wetenschap) en motivatieproblemen (b.v. de administratieve last van de wijkverpleegkundige) staan daarmee niet op zich, maar zijn een product van de systeemwereld die voorbij gaat aan zingeving- en morele kwesties die de positie en waarden van het systeem bevragen.

De invloed van de systeemwereld is ook zichtbaar in de grote waarde die wordt toegekend aan professionele en wetenschappelijke expertise. Beleidsmakers en hulpverleners kunnen niet langer vertrouwen op hun praktische wijsheid en klinische blik, maar dienen te handelen volgens *evidence-based* protocollen en interventies. Burgers doen een beroep op die kennis als ze onzeker zijn en worden geconfronteerd met teleurstellingen, afwijzingen en stress. Professionals hebben immers de kennis om problemen vast te stellen en op te lossen. Omgekeerd is er weinig geloof en vertrouwen in het vermogen en de kracht van mensen zelf om problemen te lijf te gaan. Zo ontstaat er een afhankelijkheid en een zekere passiviteit bij burgers, en vertrouwen zij minder op hun eigen ervaringen en netwerken. Dit leidt op zijn beurt tot een medicalisering van allerlei hedendaagse problemen zoals depressie en concentratieproblemen die feitelijk hun oorsprong kennen in een mythe van het maakbare individu (Dehue, 2008).

In de verzorgingsstaat is solidariteit een abstracte waarde die vorm krijgt via het betalen van belasting, wet- en regelgeving, maatschappelijke kaders en instituties. De transitie in

het sociaal domein zou nu beschouwd kunnen worden als een machtsverschuiving van de overheid naar burgers en families. Of in termen van Habermas van een poging om de koloniserende werking van de systeemwereld in te perken ten gunste van de leefwereld en bijbehorende communicatieve logica. Terwijl door professionals geleide organisaties leiden tot een abstracte en passieve solidariteit, zou de transitie actieve solidariteit in termen van lotsverbondenheid, empathische zorg en wederzijdse verantwoordelijkheden kunnen stimuleren. Zingeving- en morele kwesties zouden zo weer de ruimte kunnen krijgen. Althans in theorie. Laten we deze voorstelling van zaken nader onderzoeken en toetsen aan de praktijk van de transitie.

### Wijkkracht in Maastricht, een praktijkvoorbeeld

De gemeente Maastricht anticipeerde in 2013 op de transitie met de Proeftuin Caberg-Malpertuis in een tweetal wijken die zich kenmerken door hoge werkloosheid, armoede, slechte gezondheid en een laag opleidingsniveau. In de pilot participeerden verschillende aanbieders van zorg en welzijn, die zich onder regie van de gemeente organiseerden in de Wijkkracht. In dit verband experimenteerden ze met een nieuwe manier van werken in het sociaal domein. In beleidsnotities van de gemeente werd het doel als volgt omschreven:

*"De kwaliteit van leven van kwetsbare inwoners van Caberg en Malpertuis te verhogen en de houdbaarheid van het sociale stelsel te garanderen door burgers zelf zoveel mogelijk regie te geven over het oplossen van welzijnsproblemen, hun eigen kracht en samenkracht te versterken en maatwerk te leveren in publieke ondersteuning."*

Uit een twee jaar durende evaluatie (2013-2015) kwam naar voren dat de meeste betrokkenen (burgers en professionals) de Wijkkracht ervoeren als een sterk naar binnen gekeerd initiatief, waarbij bestuurders controle over het proces wilden houden. Als voornaamste oorzaak hiervoor werden de politieke en institutionele spanningen genoemd: *"We zaten daar eigenlijk allemaal met een verborgen agenda"* aldus een professional. Met andere woorden de strategische handelingsoriëntatie had de overhand. Voorts bleef vanuit de systeemwereld gefocust worden op output parameters, zoals uitstroom uit de uitkering, hetgeen veel druk legde om korte termijn successen te behalen. Een professional uit de Wijkkracht illustreert treffend hoe een mooi initiatief met vrouwelijke migranten werd gereduceerd tot al dan niet succesvol in termen van uitstroom uit de bijstand:

*"Zij is bezig geweest met de kledingbeurs en ontmoeting van allochtone vrouwen. En het enige waar ze op afgerekend is, is: wanneer gaat iemand nou uit de uitkering? (...)."*

Professionals gaven aan dat dit afrekenen voorbij gaat aan hun complexe praktijk. Het doet geen recht aan het dynamische proces van participatie en burgerregie en de morele verantwoordelijkheden die professionals voelen. Professionals benoemden dat zij in hun

relatie met bewoners steeds moeten balanceren tussen autonomie en paternalisme, en dat buurtbewoners verschillen in hun behoeften aan zorg en ondersteuning. Voor professionals was het belangrijk om niet te snel, te veel verantwoordelijkheden naar bewoners te schuiven, maar vooral sensitief te zijn voor wat iemand kan en wanneer iemand tegen zijn grenzen aanloopt. Een professional zei daarover:

*“Van de ene kant ben je aan het zoeken, hoe geef je de regie over (...) en aan de andere kant ook dat houvast houden, dat ze [bewoners] daar heel veel behoefte aan hebben... je wil niet... ik hou er sowieso niet van om te bepalen wat mensen moeten doen (...) vanaf wanneer laat ik los en hoever?”*

Sociale professionals én, tot op zekere hoogte, sociale organisaties functioneren als een ‘buffer’ tussen de systeemwereld van prestatieafspraken met de gemeente en de leefwereld van bewoners. Hun dagelijkse praktijk bestaat uit het opbouwen van relaties waarbij het communiceren over en afstemmen van verantwoordelijkheden centraal staat. Dat is wat Habermas noemt, *communicatief handelen*. De ruimte voor het communicatief handelen van professionals kwam echter onder druk te staan door de institutionele belangen van hun eigen organisatie en die van de gemeente. Voorts was er steeds minder ruimte voor het communicatieve handelen door de eenzijdige nadruk op eigen regie van burgers. Of, zoals één van de professionals dat verwoordde: *“Ik mag er [afstemmen met bewoners] van mijn baas geen tijd meer aan besteden”*. Er was minder ruimte voor het ingewikkelde en onplanbare relationele werk in de wijk, terwijl de spanningen tussen groepen bewoners in de wijk juist daarom vroegen.

Bewoners vonden steun van welzijnswerkers op de achtergrond belangrijk, en gaven aan dat het daarbij vooral gaat om ‘present’ zijn (Baart, 2004), dat wil zeggen zichtbaar en aanwezig in de wijk zijn. Vanwege de armoede, het ‘overleven’ en onderlinge conflicten tussen buurtbewoners gaven bijna alle vrijwilligers en actieve bewoners in de wijk aan behoefte te hebben aan de betrokkenheid van en gedeelde verantwoordelijkheid met professionals. Zo onderstreepte een vrijwilliger het belang van presentie en problematiseerde het gebrek daaraan:

*“Ze [vroegere maatschappelijk werker] zei altijd, ga maar gewoon doen, en als er iets is, dan bel je maar. Je wist dat ze altijd zou helpen als je er zelf niet uitkwam. (...) Ze liep altijd door de buurt en dan maakte ze praatjes met mensen hier in de buurt. Ik heb [naam professional Wijkkracht] nog nooit hier gezien.”*

Het behoeft geen betoog dat juist deze relationele en morele waarden van persoonlijke aandacht, moeilijk zijn uit te drukken in meetbare output. Daar wringen de waarden die vanuit de leefwereld belangrijk zijn met het systeem: als het professionele handelen wordt afgemeten aan kwantificeerbare parameters dan dreigen juist de meer complexe, relationele en morele en innovatieve aspecten “vergeten” te worden.

### Eerste nadere duiding van de transitiepraktijk vanuit Habermas’ theorie

Op basis van dit praktijkvoorbeeld valt te constateren dat de transitie niet vanzelf leidt tot een verschuiving tussen systeem- en leefwereld. In feite zien we dat de koloniserende tendens vanuit het systeem onverminderd blijft voortduren. Beheersing van kosten, nadruk op meetbare output en controle in een samenhangend systeem van voorzieningen blijven centrale waarden.

Dit trof niet alleen de professionals, maar ook de wijkbewoners. Zij ondervonden een ‘professionalisering’ van het vrijwilligerswerk waaronder het nemen van de (financiële) eindverantwoordelijkheid, waarbij men verantwoording af moest leggen door middel van verslagen of, bijvoorbeeld, mee moest doen met ‘tenders’ om subsidie te verkrijgen. Deze ‘professionalisering’ werd als strijdig ervaren met de inherente waarde van vrijwilligerswerk, namelijk *“het er gewoon zijn voor de mensen”*. Vrijwilligers spraken zich hierbij uit in hun eigen taal, die te zien is als een uiting van communicatief handelen, maar vonden daarvoor geen gehoor. In het licht van Habermas’ theorie werd een toenemend beroep gedaan op het strategisch handelen van vrijwilligers, wat, in hun opinie, ten koste ging van het communicatief handelen.

We hebben gezien hoe dit voorts leidde tot een vervreemding van de morele verantwoordelijkheid die professionals ervaren. Zij dienden zich te verantwoorden in output parameters, terwijl zij worstelden met vragen hoe te balanceren tussen present zijn en verantwoordelijkheden delen met burgers. Wat bovenal in deze casus naar voren komt is de demotiverende werking die van de hele exercitie uitging. Twee welzijnswerkers:

*“Waar ik heel veel last van heb, en geen last van wil hebben is het geld, de druk, de politieke kleuring die daar steeds in zit, en ik denk, en dan moet ik steeds voor mijzelf op zoek gaan naar spirit om daarin mijn kracht te vinden. Ik denk dat dat ook geldt voor mij als burger.”*

*“Bij iedereen merk ik dat de fut eruit is, en dat zeiden ze [bewoners] ook, we vinden het niet meer leuk.”*

Het belang van creativiteit en bezieling en gebrek daaraan zijn tekenend voor de ‘onttoverende’ werking van de functionele rationaliteit van de systeemwereld. Een onttoverde wereld is een wereld waarin alles meer en meer in het teken van doel-middel rationaliteit en controle staat. Inhoudelijke waarden worden abstract, de functionele rationaliteit dominant. Het paradoxale is dat de transitie bedoeld was om die onttovering tegen te gaan en deze uiteindelijk toch weer reproduceert. Immers, de transitie wilde de concrete solidariteit in de vorm van lotsverbondenheid – als tegenhanger voor abstracte solidariteit – stimuleren, en daarmee waarden als mededogen en dankbaarheid in ere herstellen. Het tegendeel zien we gebeuren: Niet betovering, maar onttovering en ontgoocheling door bureaucratisering. Met als gevolg dat morele en zingevingsvragen naar de achtergrond worden verdrongen.

Deze onttovering was ook aan de orde in Maastricht, met als uiteindelijke resultaat dat de proeftuin in 2015 door de gemeente werd stopgezet zonder verdere uitleg of onderbouwing.

Er treedt een tragiek aan het licht die zich als volgt laat omschrijven: de transitie van het sociaal domein wordt op een modernistische en technocratische wijze geïmplementeerd, en is zo meer van hetzelfde. Van de beloofde 'kanteling' is geen sprake. Dit is tragisch, omdat publieke waarden zoals altruïsme, solidariteit, zorg, charitas en empathie zo van belang zijn, evenals bezieling en passie voor zorg en welzijn. Deze waarden laten zich echter vanuit hun aard niet instrumenteren en top-down opleggen. Het streven naar beheersing en controle verhoudt zich bovendien buitengewoon moeizaam vis-a-vis een samenleving die steeds ongekender, gedifferentieerder en gefragmenteerder wordt (Frissen, 2010). De teleurstelling en weerstand van wijkbewoners en zorg- en welzijnswerkers kunnen in dat licht worden begrepen; zij laten zich niet dwingen. In het navolgende deel onderzoek ik die weerstand en de moeizame omgang daarmee nader vanuit het werk van Foucault en Levinas.

### **Tweede duiding vanuit Foucault's disciplinaire machtsvertogen**

Wat professionals en bewoners in Maastricht voorts signaleerden, is dat er vanuit het beleid te weinig aandacht was voor degenen die niet kunnen meekomen, en niet konden voldoen aan het principe van zelfredzaamheid en autonomie. Veel initiatieven van de Wijkkracht werden gedragen door reeds actieve bewoners in de wijk. Meer kwetsbare bewoners konden vaak niet "meekomen" in de projecten door gedragsproblematiek (ggz), stress, financiële (on-) mogelijkheden, onvoldoende taalbegrip, onderlinge conflicten en/of discriminatie. Werkers ervoeren dit als zeer problematisch, want het zijn immers deze burgers die begeleiding en ondersteuning nodig hebben.

Een voorbeeld is het verhaal van een buurtbewoonster met ggz problematiek die zich tijdens een bijeenkomst met andere bewoners buitengesloten voelde en opstapte. Medebewoners gaven aan dat zij het moeilijk vonden om met de vrouw om te gaan, en dat juist dan professionele ondersteuning belangrijk is. De ervaren machteloosheid was groot bij alle betrokkenen:

*"Ik maak niet langer deel uit van de vrijwilligersgroep. Ik ben eruit gegooid, min of meer (...) Er is iets misgegaan. Ik kan mijn vinger er niet op leggen. Ik ben heel verdrietig." (bewoner met ggz problematiek)*

*"Ik vind het heel jammer voor haar. Ja, het ging gewoon niet meer. (...) Ze flipte gewoon. Wij weten ook niet hoe we daar mee om moeten gaan." (medebewoner)*

*"Ik moet wel dingen opzetten, maar ik mag er van mijn baas niet bij zijn. En zie je wat er van komt!" (professional)*

In de transitie wordt van burgers verwacht dat zij zelfredzaam zijn. Echter, dit is paradoxaal als het gaat om mensen in een kwetsbare situatie. Zij hebben immers juist zorg en begeleiding nodig, omdat zij niet zelfredzaam zijn. Door te zeggen dat mensen dat maar moeten worden, en het initiatief bij hen te leggen, wordt in feite het initiatief al weer overgenomen en voorbij gegaan aan noden en behoeften van mensen. Vele kwetsbare burgers beschikken niet over een groot en sterk netwerk waarop zij een beroep kunnen doen. En zelfs al hebben mensen een goed netwerk, dan nog geven zij vaak aan dat zij *'anderen niet tot last willen zijn.'* Zij gedragen zich daarmee paradoxaal genoeg ultiem verantwoordelijk, en conform de norm van de zelfredzame burger.

We kunnen deze paradoxen nader duiden met behulp van het werk van Michel Foucault (1980, 1982). Volgens Foucault is macht overal en alom aanwezig, geworteld in praktijken, en productief van aard, dat wil zeggen dat macht discourses produceert, en daarmee burgers stuurt. Dit vervat Foucault in de notie van 'disciplinaire macht.' Het discours van de transitie is doorspekt met termen als zelfredzaamheid, eigen kracht, eigen regie, en creëert daarmee een normatief beeld over wat een goede burger is. Deze normen zijn ontleend aan descriptieve informatie over gemiddelde burgers, die daarna prescriptief wordt toegepast. Vervolgens worden deze normen geïnternaliseerd door burgers en gaat men zich hieraan aanpassen. Dit noemt Foucault 'disciplineren.' Degenen die niet kunnen voldoen aan de normatieve beelden, raken gemarginaliseerd en buitengesloten. Dit is wat wij in feite zien gebeuren met de ggz bewoner uit het voorbeeld hierboven.

Foucault introduceert later in zijn *'Governmentality lectures'* het begrip *governmentality* om aan te geven dat de staat bepaalde technieken hanteert om efficiënt toezicht te houden op haar burgers (Biebricher, 2015). Foucault heeft laten zien dat deze technieken in de loop van de geschiedenis worden aangepast aan opvattingen over de samenleving en de mens. In een neoliberale opvatting van de samenleving wordt uitgegaan van de mens als *homo economicus*. Een efficiënte, bijpassende toezicht techniek is het sturen via economische prikkels zoals bijvoorbeeld gebeurt via de eigen bijdragen in de zorg. Hetzelfde geldt voor het verantwoordelijk maken van burgers als techniek; dit zorgt ervoor dat niet de staat maar de burger zorg draagt voor zichzelf. Het subject van toezicht (de burger) wordt dus via dergelijke technieken geconstrueerd.

In lijn hiermee produceert het transitie discours en onderliggende normen alsmede de bijbehorende technieken bepaalde burgers zodat zij passen in het toezicht en de besturing van de overheid. De transitie prikkelt de burger om kostenbewust te zijn en maakt de burger verantwoordelijk, zodat de overheid minder kosten maakt en niet langer een vangnet hoeft te creëren. Verantwoordelijke en kostenbewuste burgers passen perfect in het beeld van de neoliberale participatie samenleving. Als het lukt om zelfredzaam te zijn is dit te danken aan de eigen inspanningen, als dit mislukt is dit evenzeer een gevolg van een gebrek aan

inspanningen. Kortom, de mens is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor diens succes. De waarde van verantwoordelijkheid voor anderen en solidariteit raakt verengd; het gaat er primair om de vrijheid van anderen te respecteren en anderen niet tot last te zijn. In Maastricht maakten bewoners, vrijwilligers en zorg- en welzijnsprofessionals zich zorgen over deze paradoxen. Zij kenden de kwetsbaarheid van mensen in de wijk, zij wisten dat niet iedere burger zich aan de normen en gemiddelden kon spiegelen en zagen met lede ogen aan hoe bepaalde bewoners verder dreigden te marginaliseren. Vanuit hun gevoel van verantwoordelijkheid legden zij hun zorgen neer bij het bestuur. Deze werden evenwel niet gehoord en geduid als weerstand. Tevens was er de weerloze weerstand van cliënten en niet mondige burgers.

### Nadere reflectie op de weerstand vanuit Levinas

Door de vaste overtuiging bij de gemeente dat burgerkracht het antwoord was op heden-daagse problemen en door de gerichtheid op snelle resultaten, werden kritische geluiden en minder welgevallige bevindingen van betrokkenen niet geapprecieerd. De wijze waarop er in het praktijkvoorbeeld met weerstand is omgegaan is tekenend: deze werd ingekapseld en als bedreigend ervaren. Professionals ervoeren dat zij zich niet vrij konden uitspreken. De pilot moest en zou een succes zijn. Wanneer professionals kritiek uitten, haastten ze zich vaak om te zeggen dat ze geen doemscenario's wilden schetsen, maar constructief en positief wilden blijven. Een paar illustraties:

*“We mogen niet meer... wat ik heel erg mis, er is geen open discussie meer, want de uitkomst staat al vast.”*

*“Ik verbaas me wel over een aantal dingen die ik zie gebeuren. (...) dat niemand dat rechtstreeks zegt. (...) En dat wordt straks heel funest in dit proces.”*

*“We merken steeds vaker dat als wij kritisch zijn naar de gemeente toe, dat dat wordt gezien als weerstand. Oh, dus zij willen niet mee in die ontwikkeling.”*

Waarom kon die weerstand zo moeilijk verdragen worden? Waarom was daar geen ruimte voor? Hier biedt het werk van de Frans-Joodse denker Emmanuel Levinas aanknopingspunten. Waar Habermas en Foucault discursieve praktijken en machtsrelaties thematiseren, houdt Levinas (1987) zich in onder meer ‘Totaliteit en het Oneindige’ bezig met de fundamentele vraag: wat maakt ons tot een moreel wezen? Maar ook: wat betekent de morele constitutie van het individu voor de rechtvaardigheid in de menselijke samenleving?

In zijn beschrijving van de algemene structuren van ons menszijn speelt de ethiek, in de vorm van de ontmoeting met de Ander en de verantwoordelijkheid die daaruit voortvloeit, een centrale rol. Levinas uit kritiek op de rationaliteit van het Westerse denken. Hij spreekt van ‘logocentrisch denken’; dat wil zeggen een vorm van rationaliteit waarbij we onszelf steeds weer in het middelpunt plaatsen, en van daaruit weer bij onszelf terugkomen.

De rede is een krachtig proces om zin te geven en orde te scheppen in de chaos en zinloosheid. Het is gericht op het maken van voorstellingen over de werkelijkheid teneinde deze te beheersen. Levinas wijst er echter op dat deze voorstellingen (representaties) een illusionair karakter hebben. Immers, de representatie is niet de werkelijkheid, maar een voorstelling daarvan die is beïnvloed door de waarnemer en diens persoonlijke overtuigingen, geldige paradigma's en historische context. De voorstelling verhuult echter dat deze is ontstaan in een bepaalde context, en vanuit bepaalde belangen en overtuigingen. Daardoor dreigt de voorstelling als waarheid te worden aangenomen. Uitsluiting en misleiding dreigen: de voorstelling kan de werkelijkheid nooit geheel omvatten en zal altijd weer naar de waarnemer terug verwijzen. De mens komt daardoor uiteindelijk altijd weer bij zichzelf terug; dit noemt Levinas logocentrisme.

Dit objectiverend, of ‘totaliserend’ denken is intrinsiek gewelddadig: door alles te willen grijpen en begrijpen doen we de andersheid van de Ander te niet, en reduceren we naasten tot nummers. Volgens Levinas kunnen wij onze zelfgenoegzaamheid en illusionaire voorstellingen alleen doorbreken door de ethische relatie met de unieke Ander en zijn radicale andersheid steeds als vertrekpunt te nemen. Elke vorm van rationaliteit zou daarom onder kritiek moeten staan van deze relatie, waarin het niet om begrijpen of veroveren gaat, maar om ontvangen. Deze verantwoordelijkheid voor de ander gaat aan de rede zelf vooraf.

In het verlengde daarvan stelt Levinas dat om een rechtvaardige en humane samenleving te kunnen realiseren, de uniciteit van individuen vóór alles gerespecteerd dient te worden. Levinas benadert de staat, de maatschappij als geheel, als omvattend verband dat mensen poogt samen te brengen in een redelijke orde. Beleid en politiek, stelt Levinas, dragen als zodanig al iets tirannieks in zich: ‘Ze misvormt het ik en de Ander die haar in het leven hebben geroepen, want zij oordeelt over hen volgens universele regels.’ Het denken van Levinas vestigt de aandacht op mensen die uitgesloten zijn of gemarginaliseerd worden.

Levinas benadrukt in zijn werk het verontrustende appel dat uitgaat van de ontheemde – ‘de wees, de weduwe en de vreemdeling’ –, waarmee deze ander het doen en laten van zowel het individu als de politiek onder morele kritiek stelt, en inspireert om de regels te herzien. Algemene regelgeving zou het gelaat van de ander niet ongedaan mogen maken. Een universele wet, een algemene regel, zou daarom altijd moeten verwijzen naar de ethische positie van aangezicht tot aangezicht. Hoewel iedereen op gelijke voet staat met diens naasten, wijst het spoor van de ethiek naar de unieke verantwoordelijkheid voor de ander. Een verantwoordelijkheid die altijd zwaarder weegt dan de eigen vrijheid. Op deze manier kan het individu verzet bieden tegen wetgevende systemen op het moment dat deze tot onrechtvaardige en onmenselijke situaties leiden. Het ‘buiten’, de ‘exterioriteit van het gelaat’, is aldus inspiratiebron bij Levinas, en niet iets dat slecht of bedreigend is en moet worden buitengesloten.

Weerstand (in organisaties) is in navolging van Levinas te zien als een gevolg van de weerstand die mensen voelen ten aanzien van het rationaliteitsstreven en daarmee gepaard gaande routine, monotonie en overgereguleerde arbeid (van der Ven, 2008). De zinloosheid waar de organisatie en voorstelling een antwoord op zijn, komt dus via een omweg weer terug. Dit komt bijvoorbeeld terug in het verdriet en de “oninpasbaarheid” van de ggz-cliënt in het voorbeeld, maar ook in de ervaring van vergeefsheid en betekenisloosheid bij de professionals en vrijwilligers. Dit lijden is vanuit een organisatieperspectief onredelijk en onbegrijpelijk. Immers, de beleidsmaker heeft geloof in diens voorstelling en ordening. Weerstand is pijnlijk, omdat het de rationaliteit problematiseert. Het lijden van de Ander veroorzaakt onrust, bekritiseert het systeem. Het roept op tot luisteren, en stelt de eigen dogma's of ideologie ter discussie.

We zien nu waarom de transitie niet leidt tot de gewenste vernieuwing. Deze fungeert als een paradigma of ideologie, en het is nauwelijks mogelijk om daar kanttekeningen bij te plaatsen. Niet voor niets hebben veel wetenschappers reeds benadrukt dat de invoering van de WMO een paradigma-wisseling is ten opzichte van voorgaande wetten. Daarbij wordt ook benoemd dat de WMO een ‘ideologische wet’ is die als doel heeft om veranderingen in de maatschappij tot stand te brengen. Deze ideologie is sterk gegrond in neoliberale waarden, zagen we zojuist bij de lezing vanuit Foucault. Kanttekeningen binnen dit rationeel benaderde en daarmee ordenende paradigma zijn lastig te hanteren, omdat daarmee mooie plannen worden geblokkeerd, en datgene waarvoor de beleidsmaker staat wordt ontmaskerd of beschaamd.

Echter, juist de aandacht voor de Ander, en de verantwoordelijkheid voor deze ander, is bij uitstek geschikt om dit tunnel-denken te voorkomen. Ontvankelijkheid voor het appél van concrete anderen kan weer energie en inspiratie geven, juist omdat deze niet past in het eigen wereldbeeld, en daarmee verrast en vernieuwt.

#### Een illustratie van Levinas' ontmoeting met de Ander

Een illustratie van hoe de Ander het eigen wereldbeeld kan doen kantelen trof ik aan in de reflectieverslagen van de onderzoeker die de Wijkkracht evalueerde, en al participierend deelnam aan de processen. Ze beschrijft hoe wij uitgaan van een ‘krachtgerichte benadering’ in ons participatief actieonderzoek en net zo goed resultaten willen boeken als de gemeente en aanbieders dat willen. Dit lijkt te botsen met de realiteit waarmee zij wordt geconfronteerd als zij een groep migrantenvrouwen ontmoet. Zij begint te twifelen of datgene wat zij doet niet net zozeer door een illusoire voorstelling van burgerregie en participatie is gedreven als die van beleidsmakers en transitie managers:

*“Als we als onderzoekers proberen om de groep te stimuleren om initiatief te nemen in de wijk, krijgen we van Nyan, Sevim en Odette te horen: ‘Wij kennen niemand.’ Soms duidelijk en hardop, soms zachtjes, haast tussen de regels door. Sevim begint over haar buurman, Odette over haar buurvrouw – maar die werkt,*

*iedereen werkt – we kennen hier niemand. Dit gevoel, deze gedachte komt steeds weer terug. Ik probeer ondertussen steeds harder te trekken. Maar in plaats van dat het enthousiasme oproept, roept het alleen maar meer weerstand en moedeloosheid op.*

*Wie ben ik als onderzoeker? Aanleiding is een gesprek met mijn supervisor over onze krachtgerichte onderzoeksbenadering. Ik merk onze benadering soms lijkt te botsen met mijn eigen kernwaarden; compassie en accepteren van dat wat je niet kan veranderen. Zijn wij niet net zo gericht op resultaat als de mensen in Wijkkracht?*

*Zondagnacht. Ik lig wakker en raak in paniek. Ik voel me moe en moedeloos. Geloof ik er zelf eigenlijk nog in? Hoe moet ik de groep motiveren als ik zelf niet meer weet hoe het verder moet.*

*Ik heb mijn verwachtingen bijgesteld en stel de groep voor om gewoon gezellig samen te komen. Dat bevalt ze. Dat bespreek ik met de welzijnsorganisatie en binnen de kortste keren is een huiskamer in de bibliotheek vrij gemaakt voor hun samenkomsten. De energie stroomt weer.*

*Later is dit toch weer stukgelopen op allerlei organisatorische en praktische zaken (gedrukte welzijnswerker), conflicten met beheerders (gebouw was in zelfbeheer), onzekerheid over financiering (steeds wisselend gemeentelijk beleid). Maar de behoefte van de vrouwen was zeker om gewoon elkaar te leren kennen, dat gaf energie.”*

In de bovenstaande fragmenten komt veel samen van Levinas' werk. Allereerst is er de natuurlijke neiging om een voorstelling te maken en die als vanzelfsprekend te beschouwen (een krachtgerichte benadering is goed). Dan is er, in reactie daarop, de weerstand van de vrouwen, die verzet en verdriet suggereert, maar die weerloos is. Dat is aanleiding voor een gevoel van schaamte en zelfs schuldgevoel bij de onderzoeker. Zij wil van alles bereiken, maar dat past niet bij de levens van de vrouwen. Achteraf ziet ze dat ze voorbijgaat aan de compassie die ze voelt. Er is een verlegenheid over de situatie, schaamte over haar wat hoogmoedige optreden en tevens een groot gevoel van onmacht. Alles wat zij wilde doen, alle activiteit wordt door de confrontatie met de vrouwen verlamd. Er is passiviteit. Maar dan is er, net als bij Levinas, de mogelijkheid van een nieuw begin, een verrassing. De energie komt terug. Ook Levinas spreekt er in die termen over als hij zegt dat ‘het subject in beweging wordt gebracht door de onbekende ander, wiens lot hem niet onverschillig laat. Dat de onrust in zijn bestaan wezenlijker is dan de rust.’ (van der Ven, 2008, p. 166)

De confrontatie met de vrouwen nodigt het onderzoeksteam uit om op een andere manier naar de situatie te kijken. Oftewel de bres die de vrouwen slaan in de eerdere vanzelfsprekende voorstelling (krachtgericht werken en emancipatie zijn goed voor deze vrouwen) leidt tot een meer betekenisvolle en kwalitatief rijkere vorm van kennen. Het onderzoeksteam komt namelijk tot nieuwe inzichten met betrekking tot participatie. We ontdekken dat



krachtgericht werken in de zin van anderen activeren tot het nemen van initiatieven voor medebewoners in de wijk geen algemeen geldend principe is dat overal werkt. In tegendeel het nemen van initiatieven voor anderen in de buurt confronteert de vrouwen met hun ‘anders zijn’ en het bijbehorende gevoel van eenzaamheid.

De vrouwen ondervonden: We spreken de taal niet, we werken niet, we hebben de organisatorische vaardigheden niet, we zijn niet welkom in het buurthuis: ‘ze zien ons aankomen’. De druk op eigen regie legde daarmee de vormen van uitsluiting bloot die zij ervoeren. Op basis daarvan komt de onderzoeker tot de conclusie dat het belangrijk is om aan te sluiten bij de verlangens van de vrouwen zelf, dat wat ze wel waarderen, zoals Nederlands spreken, sporten, gezellig bij elkaar zijn. Naast de inhoudelijke verrijking die ontstaat in ons kennen, is de ontmoeting met de Ander een impuls om in beweging te komen. Er ontstaat energie voor verandering. Dit is waardevol, want we zagen eerder dat die energie en motivatie geheel weg was bij de betrokkenen.

### Epiloog

*‘Tallose pogingen om de crisis van de verzorgingsstaat te bestrijden dragen eerder aan een verdieping van die crisis bij. De gehanteerde receptuur is namelijk die van de modernisering: verfijning van het instrumentarium, fixatie op (kosten)beheersing, generieke interventies, bureaucratisering.’*  
(Frissen, 2010, p. 65-66)

De transitie omvat een ideaal van de goede samenleving en goed burgerschap die de overheid met rationele middelen wil realiseren. Een Habermasiaanse lezing van de transitie maakt duidelijk dat de implementatie van de transitie wordt geleid door een systeemlogica, die tragisch genoeg juist ondermijnend is voor de morele en zingevingskwesties die de transitie beoogt te realiseren. Deze systeemlogica leidt tot een miskenning van het complexe relationele werk van zorg- en welzijnswerkers, een miskenning van de ongelijkheden en verschillen tussen burgers en wijken, een miskenning van de behoefte om verschil te maken en een ondermijning van moraliteit en zingeving. We kunnen concluderen dat de transitie door de daaraan gekoppelde budgetreductie en tijdsdruk gemeenten in een spagaat heeft gebracht, en is verworden tot een soort militaire operatie.

Vanuit een Foucaultiaanse lezing is aan het licht gekomen dat het discours van de transitie met nadruk op eigen regie en eigen kracht burgers kneedt en disciplineert om te voldoen aan de toezichtlogica van de ondernemende participatiesamenleving. Burgers moeten om te passen in die participatiesamenleving actief, kostenbewust, ondernemend en verantwoordelijk worden gemaakt. Burgers internaliseren de idealen en gaan zich hier naar gedragen. Echter, dit pakt onevenwichtig uit voor degenen die hieraan niet kunnen voldoen. Oproepen tot zelfredzaamheid is paradoxaal als het gaat om mensen die zorg en ondersteuning nodig hebben, en leiden juist tot uitsluiting van degenen die kwetsbaar zijn.

Het werk van Levinas helpt om te begrijpen waarom de transitie maar niet leidt tot vernieuwing. De transitie is een voorstelling ter beheersing van problemen die de verzorgingsstaat opriep, en zo krachtig omarmd door bestuurders dat zij het illusionaire karakter ervan niet meer onderkennen. Wat niet in de voorstelling past, wordt buitengesloten, zoals kritische opmerkingen van professionals of het hulpeloze gedrag van cliënten. De transitie krijgt zo dogmatische trekken. Levinas opent onze ogen voor de fundamentele onafgestemdheid van mensen en de waarde die dat kan hebben. Zij kunnen het logocentrische denken doorbreken.

Eenvoudige oplossingen zijn niet voorhanden. De drie filosofen bieden wel denkrichtingen. Vanuit het gedachtengoed van Habermas kan het streven naar meer evenwicht tussen systeem- en leefwereld een oplossingsrichting bieden. Dit betekent minder laten leiden door de systeemwaarden (efficiëntie, productiviteit, maakbaarheid, probleemoplossing, verheerlijking technologie) en strategisch handelen, en meer ruimte voor dialoog, zingeving, motivatie, creativiteit en morele verantwoordelijkheden. De transitie is veel minder maakbaar dan verondersteld. Deze kan mogelijk wel organisch groeien, en is gebaat bij koestering van het goede, verhalen en het bieden van ‘scharrelruimte’ aan professionals en vrijwilligers. De overheid moet vooral terughoudend zijn om anderen op te leggen te participeren, en juist andersom te werk gaan: vanuit bescheidenheid zelf participeren in initiatieven vanuit de samenleving. Dit impliceert vertrouwen op de *civil society* en burgers, erkenning van onwetendheid, voorlopigheid en bescheidenheid.

De transitie en onderliggende beelden van de zelfredzame burger erkennen onvoldoende de principiële kwetsbaarheid van mensen. Levinas wijst erop dat het ethisch gezien niet juist is om mensen in een keurslijf van zelfredzaamheid, eigen regie en kracht te duwen. We moeten erkennen dat er mensen zijn die niet in dit keurslijf passen, en dat het juist om deze mensen gaat in de transitie. Dit impliceert dat we veel meer moeten aansluiten bij de ervaringen en belevingen van betreffende mensen. Beleidsmakers gaan uit van informatie over gemiddelden en staan vaak ver af van deze unieke ervaringen en verhalen. Deze zijn echter cruciaal om het eigen logocentrische denken te doorbreken. Het is daarom belangrijk dat deze verhalen doorklinken in de bestuurskamers.

Als de rechtstreekse ontmoeting met de Ander – in lijn met Levinas - de weg is om een verandering te bewerkstelligen, dan kunnen we concluderen dat het belangrijk is dat bestuurders en professionals participierend betrokken zijn in de praktijk van de transitie zodat zij de kans hebben om de Ander te ontmoeten. Het gaat dan niet zomaar om een Ander, maar om de Ander die ter verantwoording roept (niet vanuit de eigen zelfgenoegzaamheid of ijdelheid, maar vanuit verdriet). De ontmoeting met de Ander laat zich evenwel niet instrumentaliseren. Levinas benadrukt juist dat dit geen beweging is van het subject naar de Ander (dit zou immers weer een grijpende beweging zijn), maar omgekeerd dat de Ander de wereld van het

subject binnen treedt en raakt. Om dat mogelijk te maken zouden bestuurders meer in de praktijk ingebed moeten zijn. We kunnen dat niet orkestreren, maar wel condities creëren die de ontmoeting met de Anderen mogelijk maken, zoals een dag per maand in de praktijk werken of wekelijks spreekuur houden.

Het aangezicht van de Ander kan onrust teweeg brengen, en het komt erop aan die te verdragen, omdat veranderingen, zo ondervonden we ook zelf, uiteindelijk daar hun oorsprong vinden. In de ontmoeting met Nyan, Sevim en Odette werd ons duidelijk dat het discours over empowerment en eigen kracht normaliserend werkt: de kwetsbaren 'moeten' sterker worden. We kwamen tot het inzicht dat om dit te bereiken erkenning van hun unieke verhaal een eerste vereiste is, evenals mededogen en compassie.

### Dankbetuiging

De verhalen en persoonlijke reflecties van Saskia Duijs, de onderzoeker die in Maastricht werkte, hebben een onuitwisbare indruk op mij gemaakt. Ik ben haar en haar begeleider Vivianne Baur zeer erkentelijk. Dank ook aan Suzanne Metselaar, Susan Woelders, Gustaaf Bos en Elleke Landeweer die hun hun associaties, gedachten en filosofische vragen met me deelden na het lezen van eerdere versies. Jenneke van Veen, Han Noten en Doekle Terpstra dank ik voor de uitnodiging tot het schrijven van dit essay. Niets waardevoller dan een vrijplaats om vanuit passie en betrokkenheid een belangrijk maatschappelijk thema te mogen beschouwen en delen in dialoog met anderen.

### Referenties:

- Baart, A. (2004) *Aandacht. Etudes in presentie*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Biebircher, T. (2015) *Welfare State and the subject of Neoliberalism*, Keynote, November 3 2015, University of Humanistics.
- Dehue, T. (2008) *De depressie epidemie: Over de plicht het lot in eigen handen te nemen*, Atlas-Contact.
- Frissen, P.H.A. (2010) *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*, Van gennep, Amsterdam.
- Foucault, M. (1982) *The Subject and Power*. *Critical Inquiry* 8, no. 4: 777–795.
- Foucault, M. (1980) *Truth and Power*. In *Power/knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977*, edited by C. Gordon. Vintage.
- Habermas, J. (1984) *The Theory of Communicative Action VOL 1: Reason and the Rationalization of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. (1984) *The Theory Of Communicative Action VOL 2: The Critique of Functionalist Reason*. Cambridge: Polity Press.
- Levinas, E. (1987) *De totaliteit en het Oneindige. Essay over de exterioriteit*, Baarn: Ambo.
- Van der Ven (2008) *Schaamte en verandering. Denken over organisatieverandering in het licht van de filosofie van Emmanuel Levinas*, Klement, Kampen.





Wethouder Jeroen Olthof in gesprek met een bewoner tijdens een bewonersavond in buurtcentrum Poelenburcht in Zaanstad





Jongerencoaches van Dock en TOS (Thuis Op Straat) gaan de straat op om jongeren aan te spreken over alcohol, drugs en vuurwerk. Rotterdam.

# Over de bestendigheid van bureaucratie, ofwel: waarom waarden en transities moeilijk samengaan

*"Our valors are our best Gods."*  
John Fletcher (1579-1621)

*"Bureaucracy is not an obstacle to democracy  
but an inevitable complement to it."*  
Joseph Schumpeter (1883-1950)

In de onlangs verschenen derde rapportage van de Transitiecommissie Sociaal Domein met de titel *"Mogelijk maken wat nodig is"* staat een aantal opvallende passages over de relatie tussen bureaucratie en burgers. Zo lees ik dat de bureaucratie voor een balans zorgt tussen overheid en burgers, omdat ze deze laatsten beschermt tegen "willekeur" en de overheid tegen verwijten van "machtsmisbruik en onrechtmatig handelen". Net als ik serieus begin te denken dat de bureaucratie dan wel een heel mooi ding moet zijn, lees ik even verder dat ze weliswaar veiligheid biedt, maar toch ook "star" is. Door die starheid dreigt de door kabinet Rutte II

opgelegde opgave om grote veranderingen bij gemeentelijke overheden door te voeren in het geding te komen. Er wordt gesproken over niets minder dan een “fenomenale opgave”.

Waarom is die opgave “fenomenaal”? In de eerste plaats is ze niet echt beheersbaar. Wat dat betreft wordt de rapportage gesierd door bescheidenheid. In de tweede plaats – en hier lijkt de bescheidenheid plaats te maken voor overmoed – lijkt het te gaan om niets minder dan een paradigmawisseling: we gaan immers van de ene wereld naar de andere. Duidelijk wordt gemaakt hoe we ons dat moeten voorstellen. In de eerste wereld wordt “op basis van indicaties” vastgesteld waar een individuele cliënt recht op heeft, waarna men gaat doen wat “volgens verordening” en “het protocol” moet. In de tweede wereld spelen die verordening en dat protocol kennelijk een minder belangrijke rol, want nu gaat men echt “onderzoeken wat iemand nodig heeft”, iets wat samen dient te gebeuren met de zogenoemde “zorgvrager”.

De suggestie bij dit alles is dat men nog ergens tussen beide werelden in hangt. De transitie is dus moeilijk en niet één-twee-drie te realiseren. Weliswaar is er veel enthousiasme en welwillendheid, lees ik verderop in het rapport, maar er zijn tal van beren op de weg: de “machtsaal” waarvan men zich nog steeds bedient, de geringe kennis bij bijvoorbeeld gemeenten over de nieuwe problemen waarmee ze te maken krijgen en meer in het algemeen de altoos persisterende hang naar de wereld van verordeningen en protocollen. De eerste wereld wijkt dus niet zonder meer voor de tweede wereld. Het stuk verdient wat mij betreft een compliment omdat het zeker niet wegzakt in het oeverloze en anti-bureaucratische optimisme waar we de laatste jaren zoveel van hebben gezien en ook omdat het begrijpt dat veranderingen complex zijn.

Toch wil ik in wat volgt wat lastige vragen stellen over de veranderbaarheid van een overheidsbureaucratie. Ik wil daarbij eerst de vraag stellen hoe bureaucratische waarden een rol spelen bij allerlei organisatieveranderingen. Waarom moet in het kader van TSD “de eerste wereld” eigenlijk vervangen worden door “de tweede wereld”? Waarom moet er een “fundamentele” verandering in de relatie tussen burgers en overheid komen? Preciezer, waarom voldoen de waarden van een meer ‘rechtsburecratische’ wereld, waarin het gaat om het “op basis van indicaties” vaststellen van waar de “individuele cliënt recht op heeft”, kennelijk minder goed dan de waarden van een wereld waarin door ambtenaren keukentafelgesprekken met mensen (“zorgvragers”) in buitenwijken worden gevoerd? Is die tweede wereld minder bureaucratisch? En waarom is ‘minder bureaucratie’ eigenlijk goed als diezelfde bureaucratie een aantal grote verdiensten (veiligheid, neutraliteit, enz.) heeft?

Ik zie bij al deze reflecties de bureaucratie als *de omgeving waarin de relatie tussen overheid en burger vorm krijgt*. Iedereen weet het tegenwoordig kennelijk zeker: die omgeving dient te veranderen. Er is echter het besef dat dit moeilijk zal zijn. Daar is al heel wat mee gewonnen, maar ik wil toch ook een tweede vraag stellen: *waarom* is het veranderen van bureaucratie eigenlijk

zo moeilijk? We zullen zien dat het antwoord op deze vraag met de wijze te maken heeft waarop mensen, ook bureaucraten, zich aan waarden hechten. En daarmee wordt ook een bepaald licht op de eerste vraag – hoe spelen waarden een rol bij transities in bureaucratische omgevingen? – geworpen.

### Veranderingstheologie

Als ik beweer dat bureaucratie de omgeving is waarin de relatie tussen burgers en overheid vorm krijgt, dan bedoel ik daar vooral mee dat ze het medium is waar interacties tussen burgers en overheden plaatsvinden. Daarnaast wil ik met woorden als ‘omgeving’ en ‘medium’ ook duidelijk maken dat het hier eigenlijk om iets onontkoombars gaat. Het lot van de burger die in een min of meer beschaafd land contact zoekt met de overheid is dat hij of zij met een zekere onvermijdelijkheid belandt in het moeras van de bureaucratie. Sinds de Franse filosoof en ondernemer Vincent de Gournay (1712-1759) iets meer dan 250 jaar geleden het woord ‘bureaucratie’ bedacht, weten we dat de interacties tussen soeverein en burger bemiddeld worden door de mannen en vrouwen achter het bureau. Deze mannen en vrouwen hebben als taak, zo wist De Gournay, om de koning te beschermen tegen het gepeupel en omgekeerd ook: het gepeupel tegen de koning. Mocht het Nederlandse volk ooit Geert Wilders tot minister-president maken, dan zal al snel duidelijk worden dat bureaucraten ervoor zorgen dat hij niet zomaar alles kan doen wat hem goeddunkt. Op lokaal niveau is dat al merkbaar. Ik sprak ooit met een gemeenteambtenaar uit het noorden van het land. Zij vertelde me dat er soms wethouders werden gekozen die “je gewoon vier jaar moet zien uit te houden”. Bureaucratie is een buffer die ervoor zorgt dat een gemeenschap of een geheel land niet al te hard van stapel loopt. De ‘starheid’ van een bureaucratie is een direct gevolg van de angst dat haastige spoed zelden goed is. Max Weber, algemeen erkend als de grootste bureaucratietheoreticus, zou vermoedelijk het woord ‘starheid’ niet zo snel in de mond hebben genomen. Het klinkt te negatief. Hij roemt daarentegen de ‘*Stetigkeit*’ of ‘bestendigheid’ van de bureaucratie en spreekt van een ‘*Dauergebilde*’ – een ‘duurzame constructie’ – die er op “gericht is calculeerbare lange termijn behoeften te bevredigen”, een taak die zo belangrijk is dat ze niet zomaar door de eerste de beste demagoog om zeep mag worden geholpen.<sup>1</sup>

Het kan geen kwaad deze overbekende kost nog eens te herkauwen, want er waait, zoals gezegd, nog steeds en misschien zelfs meer dan ooit een anti-bureaucratische wind in politiek en samenleving. Voortdurend zijn er roepstoeters die uiting geven aan hun gevoel dat bureaucratie het kwaad bij uitstek is waartegen iedereen met een beetje ethische inborst zich zou moeten verzetten. De jammerklachten komen soms uit het politiek ‘linkse’ spectrum.

<sup>1</sup> Max Weber (2002) *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, p. 654. Vergeleken met bureaucratisch gezag, zo leert Weber ons, is charismatische gezag essentieel “labiel” (p. 656).



Zo wist niet lang geleden Occupy-woordvoerder en antropologieprofessor David Graeber zeker dat de meeste mensen in de laatkapitalistische samenleving “bullshit jobs” hebben en uit de voorbeelden die hij geeft, blijkt dat het hier vooral gaat om bureaucratische baantjes.<sup>2</sup> Niets is voor deze welbespraakte anarchist minderwaardiger dan werken voor een bureaucratie. Al die baantjes samen leiden tot een “spirituele crisis”, waarover eigenlijk niemand hardop durft te praten. Graeber beweert dat de meeste mensen banen hebben waar ze niet trots op zijn, waar ze ongelukkig van worden en waar ze bijgevolg een hartgrondige hekel aan hebben. De ongelukkigen: bedrijfsadvocaten, human resource managers, kwaliteitsmanagers en boekhouders. Het ongeluk dat arbeid heet, blijft trouwens niet beperkt tot administratieve functies: ook pizzabezorgers en kassières zijn in dat laatkapitalisme de klos. Dat Graeber zich alleen maar baseert op een wat flauw mengsel van anekdotiek en retoriek en niet op gedegen organisatiesociologisch of -psychologisch onderzoek, laat onverlet dat de boodschap erin hamert: werken is veelal waardeloos.

Frequenter en hardnekkiger zijn echter de geluiden uit het politiek ‘rechtse’ spectrum. Sinds de jaren tachtig – onder het dekmantel van liberalisme of neoliberalisme en vaak bewust of onbewust gelaardeerd met een scheutje Ludwig von Mises – horen we ‘rechtse’ pleidooien voor ‘ont-bureaucratisering’.<sup>3</sup> Dit betekent allereerst dat er een ‘kleinere overheid’ moet komen

<sup>2</sup> David Graeber (2013) ‘On the phenomenon of bullshit jobs’, zie: <http://strikemag.org/bullshit-jobs> (geopend op 29-11-2015). Zie ook: David Graeber (2015) *The Utopia of Rules. On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*. Brooklyn, NY: Melville House.

<sup>3</sup> De klassieke liberale tekst op dit terrein is: Ludwig von Mises (1944) *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press. Dat de kritiek van Graeber in bepaalde opzichten veel lijkt op die van aartsliberaal Von Mises moge blijken uit het volgende citaat van laatstgenoemde: “A bureaucrat differs from a nonbureaucrat precisely because he is working in a field in which it is impossible to appraise the result of a man’s effort in terms of money. The nation spends money for the upkeep of the bureaus, for the payment of salaries and wages, and for the purchase of all the equipment and materials needed. But what it gets for the expenditure, the service rendered, cannot be appraised in terms of money, however important and valuable this “output” may be.” (p. 53) Voor Von Mises is het volkomen helder: van een bureaucraat kun je niet zeggen welke waarde hij eigenlijk toevoegt. Het verschil tussen Graeber en Von Mises is natuurlijk dat de eerste keynesiaanse dromen koestert over een arbeidsvrij leven, waarin we ons wijden aan poëzie en andere spiritueel bevredigende zaken en dat de tweede droomt van een wereld, waarin iedereen qua financiën zijn eigen broek kan ophouden. Dat liberalisme of neoliberalisme meer dan enige andere politieke stroming bijgedragen heeft aan de ‘hyperbureaucratie’ die we vandaag de dag kennen en dat dus heel veel van in ieder geval de liberale bureaucratiekritiek schijnheilig is, wordt onder meer beweerd door: Grahame Lock (2006) ‘Watching out for “governance”’. *The nature and future of an illusion*, in: *Episteme. Revista de Epistemologia e Historia das Ciencias e das Tecnicas*, 6, nr. 15-17.

en zoiets begint steeds met een kleinere bureaucratie en een kleinere bureaucratie eindigt dan onvermijdelijk in de implementatie van een wonderschone droom: helemaal geen bureaucratie. Om dat ontbureaucratiseringsproces van de grond te krijgen, moet er natuurlijk wel het een en ander gebeuren. Neem nu al die brave en vergrijsde overheidsambtenaren. Ze krijgen al decennia te horen dat ze *bedrijfsmatiger* moeten gaan denken en een voorbeeld moeten nemen aan de managers die in dat o zo efficiënte bedrijfsleven werken.<sup>4</sup> Ook de burgers, waarvan die ambtenaren de dienaren horen te zijn, worden aangespoord andere verwachtingspatronen te ontwikkelen en bureaucratie niet langer te zien als iets waarop je altijd kunt terugvallen. Eigen verantwoordelijkheid en meer autonomie zijn geboden. Het gaat dan natuurlijk niet om de verantwoordelijkheid en autonomie waar een filosoof als Immanuel Kant zo indringend over schreef, maar over pakweg de zelfstandige keuzemogelijkheden die de consumerende burger ervaart wanneer hij door zijn buurtsuper banjert. We moeten wel serieus blijven.

Het lastige van dergelijke ‘liberale’ interventies is dat ambtenaren geenszins de neutrale en koel-rationele managers zijn die, conform de beginselen van Von Mises, uitsluitend in pecuniaire termen denken en dat burgers lang niet altijd aan de norm van autonomie en zelfverantwoordelijkheid voldoen die we graag aan consumenten toekennen. Anders gezegd: ambtenaren zijn geen managers en burgers zijn geen klanten. Hier botsen we overigens ook meteen op een van de grote pijnpunten bij alle veranderingsdromen: wensbeelden over hoe de wereld moet zijn, botsen steeds met de harde bureaucratische realiteit. De vele gevalsbeschrijvingen waarover we in alle rapportages lezen – van de kwakkelende schuldsanering van een ondernemer met hersenbeschadiging tot de bureaucratische onverschilligheid waarmee een Marokkaanse jongen wordt geconfronteerd als het om zijn verblijfsvergunning gaat – maken dat overigens goed duidelijk. Je kunt de hele zorg anders organiseren – van ABWZ naar WMO – maar dat wil niet zeggen dat de bureaucratie zomaar meewerkt of dat klachten van zorgvragers fundamenteel anders worden. Precies daarom zijn die gevalsbeschrijvingen ook zo ontzettend goed herkenbaar. Toch blijft het hele idee van grootschalige verandering – liever gebruikt men het *Fremdwort* ‘transitie’, dat als een soort eufemisme werkt juist omdat het een wat vreemd woord is – fier overeind. Er is wel eens opgemerkt dat verandering misschien niet precies de nieuwe religie van onze tijd is, maar dan toch in ieder geval een merkwaardig “theologisch aura” heeft.<sup>5</sup> En, hoe je het ook wendt of keert, politici van liberale signatuur zijn als de ware revolutionairen van onze tijd bijzonder ontvankelijk voor dit aura.

<sup>4</sup> Wie nog steeds in de illusie gelooft dat het bedrijfsleven of het kapitalisme het toonbeeld van efficiëntie is, raad ik aan om eens het werk van de Amerikaanse marxistisch econoom Richard Wolff te raadplegen. Zie bijvoorbeeld een artikel dat hij niet zo lang geleden schreef voor *The Guardian*: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/mar/16/capitalism-efficient-we-can-do-better>.

### Waarde en waardenbinding

Het is evenwel niet mijn bedoeling om hier een anti-anarchistische of antiliberale polemiek te voeren. Evenmin is het mijn bedoeling om bureaucratie alleen maar in een zonnig daglicht te stellen. Ieder helder negatief of positief standpunt over bureaucratie is eigenlijk volkomen ongeloofwaardig. Bureaucratie is net wel en net niet moreel verdedigbaar en daar moeten we het gewoon mee doen. Er blijft op de een of andere manier altijd een smetje aan haar kleven, maar tegelijkertijd moet ik er ook niet aan denken dat we haar om zeep helpen.

Nu we het echter over de ietwat fragiele ethische verdedigbaarheid van bureaucratie hebben, doemt wel de vraag op hoe we eigenlijk moeten denken over de morele waarden van de bureaucraat. Wat blijft er in tijden van transitie eigenlijk van over?

Een dergelijke denkexercitie is geen eenvoudige zaak. Niet alleen is ‘waarde’ een buitengewoon gecompliceerde term, iets waar ik zo op terug zal komen, maar tevens is bureaucratie allesbehalve een helder afgebakend iets. Bureaucratie heb je in allerlei hoedanigheden. In een boek over het thema omschreef ik haar als een ‘hyperobject’: geen concreet ding zoals een tafel of een glas, maar toch een soort object in de zin dat het reëel is en bestaat, een beetje zoals klimaatverandering, globalisering of biodiversiteit ook bestaan.<sup>6</sup> De moeilijkheid met dergelijke hyperobjecten is dat we er geen vat op krijgen. Alles lijkt zich bij die objecten te onttrekken aan de idealen van beheersbaarheid. Dat geldt ook voor bureaucratie. We mopperen graag op die bureaucratie, maar we krijgen er op een bijna raadselachtige manier steeds meer van.<sup>7</sup> We krijgen geen vat op bureaucratie omdat we er als

<sup>5</sup> Dit werd ooit beweerd door de in 2011 overleden Amerikaanse politicoloog Ronald Moe in een artikel dat nog steeds de moeite van het lezen waard is, al was het alleen omdat het duidelijk maakt dat de discussies die nu gevoerd worden ook lang geleden en ergens anders gevoerd werden. Alle veranderingsprogramma's bij de Amerikaanse overheid, zo legt Moe uit, zijn louter ideologisch en gaan er steeds vanuit dat de overheidsbureaucratie een misbaksel is en dat ergens in de toekomst een afgeslankte, meer entrepreneuriale overheid gloort. De tunnelvisie, die hiervan het gevolg is, dicteert dan ook dat dergelijke ontwikkelingen onvermijdelijk zijn en dus gewoon een kwestie van maatschappelijke vooruitgang. Zie: R. Moe (1994) '“The Re-Inventing Government” exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences', in: Public Administration Review, 54(2), pp. 111-122, p. 113.

<sup>6</sup> René ten Bos (2015) Bureaucratie is een inktvis. Amsterdam: Boom, pp. 35 ff.

<sup>7</sup> Wie het mopperen op bureaucratie leuk vindt, raad ik aan de website van de PVV eens te bezoeken. Daar vindt men zonder enige moeite de mooiste voorbeelden van bureaucracy bashing die maar denkbaar zijn. Geen wonder: baas Wilders weet precies dat bureaucratie het ware obstakel voor zijn charismatische aandrift is. Zie: <http://www.pvv.nl/index.php/component/search/?searchword=bureaucratie>.

het ware middenin zitten, een beetje zoals een dier in zijn specifieke biotoop, en ook omdat het zich steeds op verschillende manieren manifesteert. De ‘Stetigheid’ van het ‘Dauergebilde’ wil immers niet zeggen dat de constructie overal hetzelfde gezicht heeft. Een bureaucratie in een rechtsstaat is bijvoorbeeld iets anders dan een bureaucratie in een dictatuur. In het eerste geval helpt zij – helemaal in lijn met De Gournay – de macht van de soeverein te beperken en in het tweede geval helpt zij juist om die macht van de soeverein steeds sterker te maken. Niets is gevaarlijker – en ook dit is een inzicht van Weber – dan een bureaucraat die zijn weerbaarheid kwijtraakt en alleen nog maar doet wat de grote baas zegt. Met die hopeloos onduidelijke term ‘hyperobject’ wilde ik in ieder geval duidelijk maken dat de kwestie niet is of we bureaucratie kunnen afschaffen en bijvoorbeeld kunnen vervangen door iets anders – laten we zeggen: een flitsende ‘schumpeteriaanse’ onderneming vol van creatieve destructie en andere charismatische eigenaardigheden. De kwestie is veeleer welk soort bureaucratie we willen. Zoiets moet toch ook enigszins doordringen in zelfs het meest obstinate anti-bureaucratische brein. Dat laatste kun je makkelijk illustreren door inderdaad een paar waarden te noemen die vaak met bureaucratie worden verbonden: zichtbaarheid, aanspreekbaarheid, efficiëntie, doelgerichtheid, eerlijkheid, neutraliteit, robuustheid of hardnekkigheid.<sup>8</sup> Ook de meest verstokte antibureaucraat kan moeilijk wat tegen al deze waarden hebben. Maar er zijn variaties in voorkeuren. Zo zal de linkse antibureaucraat misschien het accent willen leggen op meer eerlijkheid of meer aanspreekbaarheid, terwijl de rechtse antibureaucraat veeleer meer efficiëntie en meer doelgerichtheid benadrukt. Veranderagenda's worden sterk door dergelijke waardenbindingen bepaald. Maar diezelfde waardenbindingen – en hier gaat het om – houden ook veranderingen tegen. Waarom?

Om dat duidelijk te maken moet ik de term ‘waardenbinding’ uitleggen. Ik ontleen haar aan het werk van de Duitse socioloog en filosoof Hans Joas, die zich altijd verzet heeft tegen de filosofische en conceptuele discussies over welke waarden we dienen te omarmen, alsof deze ergens in een eeuwige bovenwereld rondzweven en wij, gewone stervelingen, hen uit die etherische sfeer kunnen plukken en bij ons kunnen steken, op voorwaarde natuurlijk dat we eerst grondig en ernstig over hun betekenis reflecteren.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Natuurlijk hebben al deze waarden ook hun keerzijde. Zo is zichtbaarheid, opgevat als transparantie, ook de droom van iedere totalitaire staat en is bijvoorbeeld de scheidslijn tussen neutraliteit en onverschilligheid flinterdun. Ik ben me er verder natuurlijk ook van bewust dat de waarden die ik hier even noem lang niet altijd belichaamd worden door bureaucraten. Je zou daarom ook een reeks anti-waarden kunnen noemen: machtspelletjes, inflexibiliteit, verkwisting, leugenachtigheid, onduidelijkheid, enzovoorts. Wat een bureaucratie is, verschilt vaak van wat ze zou moeten zijn.

<sup>9</sup> In twee boeken wordt dit begrip toegelicht: Hans Joas (1999) Die Entstehung der Werte. Frankfurt: Suhrkamp en Hans Joas (2011) Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte. Suhrkamp. Frankfurt: Suhrkamp.

Het gaat, zo legt Joas uit, niet zozeer om die waarden zelf, maar om de wijze waarop we die waarden belichamen en in ons opnemen, kortom, om de binding die we voelen met betrekking tot onze voorstellingen over situaties die we wenselijk achten. Dit laatste moeten we voor het juiste begrip even goed vasthouden: de waarde is geen deugd en al helemaal geen norm, maar niets anders dan een bepaalde voorstelling die iemand heeft over een situatie die hij wenselijk acht. Die situatie kan inmiddels gerealiseerd zijn, maar ze kan ook nog niet gerealiseerd zijn. Maar dat doet moreel gezien eigenlijk niet zoveel ter zake als het om de dispositie of instelling van een persoon gaat. Veel belangrijker is hoe permanent die voorstelling van een wenselijke situatie in deze persoon aanwezig is. Stel dat iemand zegt dat hij ‘trouwheid’ een belangrijke waarde vindt, maar bij iedere gelegenheid die zich voordoet de koffer induikt met een andere partner, dan bewijst hij alleen lippendienst aan die waarde. Van een waardenbinding is in de verste verte geen sprake, tenzij je semantisch gesoebat wil over wat echte ‘trouwheid’ tegenwoordig nog te betekenen heeft. Dat laatste impliceert overigens dat je belandt in die vervelende en eindeloze discussies waar we, als we Joas moeten geloven, zo dringend vanaf moeten.

Het moet dus over waardenbinding gaan, maar de wijze waarop mensen zich binden aan waarden, is niet eenvoudig oproepbaar of manipuleerbaar. Ik kan onder normale condities andere mensen niet zomaar zeggen dat ze nu eindelijk eens authentiek of integer moeten zijn. Al evenmin zie ik mezelf in de vroege ochtend voor de spiegel staan om mezelf voor te houden dat ook ik authentiek en integer moet zijn. Een moreel appel aan anderen of aan jezelf werkt meestal niet. De ander reageert vaak boos als hij betrapt wordt op morele onvolkomenheid en daarom een morele preek te horen krijgt.<sup>10</sup> Ouders die hun pubers morele lessen leren, weten wat ik hier bedoel. Dat geldt ook voor de relatie die we met onszelf hebben. Alle goede voornemens die ik ieder nieuwjaar weer heb, zijn bijna altijd gedoemd op niets uit te lopen. Hoe moeilijk is het niet voor een roker om de waarde ‘levensgenot’ te vervangen door ‘gezondheid’? Wat de zin van normen- en waardendebatten ook moge zijn, meestal leiden ze niet tot heel substantiële gedragsveranderingen, laat staan tot algehele cultuurveranderingen in organisaties. Waarden onttrekken zich – en dit is belangrijk – op een of andere manier aan transitie, want mensen zijn er aan gehecht.

<sup>10</sup> Wat dat betreft, schuilt er ook een gevaar in die keukentafelgesprekken. Vraag een gemiddelde allochtone jongen in een buitenwijk wat hij van bijvoorbeeld het idee vindt om de dialoog aan te gaan met de politie en je zult als antwoord krijgen dat die politie helemaal geen dialoog wil, maar komt vertellen wat er dient te gebeuren. Studenten van mij deden ooit onderzoek naar gezagsproblemen onder vooral buitenlandse jongeren die in de Nijmeegse wijk Dukenburg woonden en merkten al snel op dat het begrip ‘dialoog’ meestal ervaren werd als linke soep. Volkomen terecht trouwens: keukentafelgesprekken hebben de tendens te ontaarden in keukentafelpreken. In meer filosofische bewoordingen: je hoeft bij dit soort gesprekken niet te verwachten dat zich een habermasiaanse ‘ideale gesprekssituatie’ voordoet. Tegelijkertijd wil dat niet zeggen dat die jongeren helemaal geen aandacht en contact willen.

Misschien is waardenbinding de belangrijkste factor in het creëren van de eerder genoemde ‘Stetigheid’ van het ‘Dauergebilde’.

Een kijkje in een ietwat andere sector helpt wellicht om te begrijpen hoe waarden en waardenbinding transitie kunnen frustreren. Het Nederlands Forensisch Instituut heeft als taak om politie en justitie – in zekere zin haar belangrijkste klanten – zo goed mogelijk van informatie te voorzien als het om strafzaken gaat. De waarden die daarbij gelden, zijn traditioneel ‘positivistisch’, dat wil zeggen: er moet neutraal, objectief en transparant onderzoek worden gedaan en de onderzoeker moet onverschillig zijn ten opzichte van de vraag of hij belastend of geen belastend bewijsmateriaal vindt. Dat wetenschappelijke positivisme bepaalt de waardenbinding van iedere forensische expert. Hij of zij is van mening dat alleen maar waardevolle informatie – *Forensic Information Value Added* of *FIVA* – kan worden geleverd als aan dergelijke eisen is voldaan. In de praktijk blijkt heel vaak dat aan zulke positieve condities niet voldaan kan worden en dat de informatie minder ‘waardevol’ is, omdat het bewijsmateriaal vaak niet helder is, omdat kwantitatieve statistiek vaak niet alles zegt of omdat de informatie doorspekt is met persoonlijke interpretaties van de forensische expert. Uitgangspunt is dat alle elementen die de ‘waarde’ van de informatie kunnen verminderen expliciet dienen te worden gemaakt. Het probleem is natuurlijk dat de klant niet altijd om ambivalentie staat te springen. Bovendien, zo denkt de klant, is wetenschappelijke zuiverheid wel mooi, maar ze moet wel een beetje snel komen. Snelheid en efficiëntie spelen bijvoorbeeld bij de politie een zeer belangrijke rol. Zo worden in het begin bij een strafzaak vaak veel mensen ingezet, omdat de pakkans dan aanzienlijk groter is. Maar als het NFI op korte termijn geen *FIVA* kan leveren, dan zullen er steeds minder mensen ingezet worden en wordt die pakkans minder groot. Het spreekt vanzelf dat justitie ook weer zijn eigen eisen stelt aan waardevolle informatie.

En dat is precies het punt dat ik hier wil maken: verschillende soorten instituties hebben hun eigen waardenbindingen en de bereidheid om daar van af te stappen druist in tegen de morele logica van de mensen die er werken. Het strafrechtelijk onderzoek in Nederland heeft daarmee te kampen – gerechtelijke dwalingen kunnen, zoals bekend, het gevolg zijn – maar het is moeilijk om daar zomaar wat aan te doen. Ik stel me voor dat de steeds frequenter voorkomende interacties tussen gemeenten en zorginstellingen ook te lijden kunnen hebben van deze waardenincommensurabiliteit. Vandaar dat je zoveel mensen bijvoorbeeld hoort zeggen dat gemeenteambtenaren zich daadwerkelijk moeten verdiepen in de zorg. Maar tegelijkertijd beseft men ook dat de verleiding van een machtswoord juist onder dergelijke omstandigheden groot is: de een of andere baas of instantie gaat gewoon bepalen wat de belangrijkste waarden van dit moment zijn. Voor degenen die het er niet mee eens zijn, is dit natuurlijk even slikken. Dergelijke conflicten spelen zich overigens niet alleen af tussen instituten, maar ook binnen instituten. Denk wat dat betreft maar eens aan de zeurende waardenconflicten tussen professionals en managers.

### Gegrepen-zijn en over jezelf uitstijgen

Dat organisaties, groepen, mensen en individuen waarden niet actief kunnen kiezen of tevoorschijn kunnen roepen, betekent dat waardenbinding vaak een passiever proces is dan we geneigd zijn toe te geven. Het gaat erom, aldus Joas, dat je door waarden gegrepen wordt. Je moet een *'Erfahrung des Gegriffenseins'* hebben. Wat moeten we ons voorstellen bij een dergelijke ervaring? En, in deze context belangrijker, kunnen we ons wat voorstellen bij de 'gegrepenheid' van een bureaucraat?

Het idee is dat iedereen in zijn leven wel eens gebeurtenissen meemaakt die een blijvende invloed op hem of haar hebben. Als een blok vallen voor de liefde van je leven, de dood van een geliefde of een familielid, een oorlogshandeling of een terreurdaad, een grote historische gebeurtenis zoals de val van de muur of een concert van bijvoorbeeld Bob Dylan – het gaat allemaal om gebeurtenissen die een waarde kunnen planten in iemand: trouw, familiezin, vreedzaamheid, vrijheid of 'dylanisme'. Ik heb de laatste tijd bijvoorbeeld veel mannen van mijn leeftijd gesproken die me uitleggen dat een concert van Bob Dylan zo ongeveer de mooiste gebeurtenis van hun leven was en dat deze Amerikaanse troubadour wel het alfa en omega van de hedendaagse muziek moest zijn. Daarbij is alles wat niet voldoet aan wat je dan 'dylanisme' zou kunnen noemen tamelijk onzinnig. Het is natuurlijk niet zo dat een Dylan-concert bij iedereen dezelfde ervaringen oproept. Niet iedereen wordt gegrepen en vaak worden mensen ook op verschillende manieren gegrepen. Het is best mogelijk dat iemand na zo'n concert zegt: 'Dylan? Dat nooit weer!' Of en welke waarden uit gebeurtenissen voortvloeien, is dus nooit met zekerheid te zeggen. Maar als het gebeurt en als een waarde zich impliciet of expliciet lijkt te planten in een mens, dan geeft hem of haar dat stevast een gevoel van iets wat heel dichtbij is, iets wat je diepste zelf of de kern van je persoon raakt, iets wat – zou je bijna zeggen – in de diepste zin van het woord *karakturvormend* is. De ervaring van het gegrepen-zijn is door en door paradoxaal: ze komt van buiten en lijkt, als ze zich eenmaal heeft voorgedaan, toch iets te zijn wat heel dicht bij jezelf ligt, zo dicht dat je eigenlijk niet kunt begrijpen dat er iemand is die twijfels heeft over de gebeurtenis of die er kritiek op heeft. Mensen voelen zich gekwetst en onthutst – Joas spreekt van *'Empörung'* – als iemand hun gegrepen-zijn door een waarde ter discussie stelt. Wie een man, die al vijftig jaar lief en leed deelt met een jeugdliefde, gaat uitleggen dat het huwelijk een verdorven instituut is, hoeft niet op veel begrip te rekenen. Wie een Dylan-liefhebber uitlegt, dat de zanger eigenlijk niets voorstelt, loopt het risico nooit meer serieus te worden genomen.

Toen iemand mijn voetballende zoon ooit uitlegde dat voetbal door en door fascistisch was, was dat aanleiding tot een breuk die ik in dit leven niet meer geheeld zie worden. "Ik bepaal zelf wel of ik voetbal of niet", was zijn antwoord. Wie opkomt voor zijn waarden, heeft gek genoeg ook altijd het gevoel dat hij daarmee opkomt voor zijn vrijheid. En ik stel me voor dat iets dergelijks ook aan de hand is met forensische specialisten, zorgverleners en andere professionals. Maar hoe zit het met de waardenbinding van een bureaucraat? Daar ligt het wel wat moeilijker.

De paradox bij waardenbinding is dat iets wat van buiten komt en in die zin ook extatisch (van 'ex' = buiten en *'histamai'* = ik ga staan) is zich toch weet te nestelen in het diepste innerlijk van de persoon. Mooie filosofische vraagstukken doemen hier op. Zat er in die kern dan helemaal niets? Of worden we in ons leven gedetermineerd door het uitwendige? Dergelijke vragen moet ik hier laten rusten. Belangrijker is hier de waardenbinding en dus het gegrepen-zijn van de bureaucraat. De discussie is moeilijker dan men op het eerste gezicht denkt, want de bureaucraat is door vriend en vijand altijd verbonden met het idee van een functie en niet met het idee van een persoon. Sterker nog, typisch bureaucratische waarden als objectiviteit en neutraliteit lijken een zekere uitschakeling van persoonlijkheid met zich mee te brengen.<sup>11</sup> Dit overbekende thema, dat altijd aanleiding is geweest voor de felste kritieken op de bureaucratie, krijgt door mijn discussie over waardenbinding een nieuwe betekenis: is zoiets als waardenbinding van de bureaucraat eigenlijk wel mogelijk? Om het anders te zeggen: *kan een bureaucraat gegrepen-zijn? En: wat zou de burger nu een wenselijke vorm van gegrepen-zijn vinden?*

We moeten nog wat dieper in de materie doordringen. Ik schreef dat waarden voorstellingen zijn van gewenste situaties. Die voorstellingen ontstaan, soms snel maar soms ook langzaam, als gevolg van bepaalde gebeurtenissen. We kiezen ze zelden actief, maar tegelijkertijd maken we wel bepaalde keuzes op basis van die waarden: ik stem op deze en niet op die politieke partij, ik speel zus-en-zo sport of ik hecht erg veel aan dit type muziek. We voelen ons als gevolg van die gebeurtenissen aangetrokken tot bepaalde waarden. Daarom zijn waarden volgens Joas ook absoluut niet identiek met normen: waarden zijn attractief en normen zijn restrictief. Normen beperken altijd het handelingsvermogen, maar waarden zetten aan tot bepaalde handelingen. Dat die waarden voorstellingen van gewenste situaties zijn, impliceert dat waarden niet zijn gelijk te schakelen met wensen op zich. Wie een wens heeft, zegt dat hij iets wil (bijvoorbeeld een biertje, een reis naar een ver land of een parketvloer in de woonkamer), maar een dergelijke uiting is iets anders dan die vaak zwaar emotionele voorstelling van iets wat wensenswaardig is (vrede, liefde, vrijheid, enzovoorts). De wens kan wel een gevolg zijn van die voorstelling, maar als je iemand die een biertje neemt in een café vertelt dat hij zijn keuzevrijheid neemt, dan zal je vermoedelijk vreemd worden aangekeken.

Überhaupt hebben discussies over waarden iets buitenissigs. Eigenlijk is bijna alles wat je over waarden zegt triviaal. Als na een terreuraanslag de politicus weer ronkt over de vrijheid van meningsuiting of over de beschaving, dan hebben we de neiging om hem er op te wijzen dat we dat langzamerhand zelf ook wel weten.

<sup>11</sup> Let op dat hier dezelfde waarden genoemd worden als bij de forensische specialist. Betekent dit dat de waardenincommensurabiliteit toch niet zo groot is als verondersteld? Of betekent dit dat objectiviteit en neutraliteit voor een bureaucraat iets anders zijn dan voor een forensische specialist?



Iemand die daarentegen de recente aanslagen in Parijs verheerlijkt als zelfpofferingsvermogen – ook een waarde die wel eens met bureaucratie wordt verbonden – plaatst zich buiten onze gemeenschap. Hetzelfde zal iemand doen die zegt dat kinderporno gelegitimeerd kan worden op basis van het recht op vrijheid. Maar als iemand anders zegt kinderporno verwerpelijk te vinden, dan verbazen we ons er over dat dit kennelijk nog eens gezegd moest worden. Misschien dat ik daarom, net als Joas, zelf ook altijd een ongemakkelijk gevoel heb bij discussies over waarden en normen. Ze schieten van trivialiteit naar wanstaltigheid en omgekeerd.

Dat neemt niet weg dat we allerlei voorstellingen hebben van gewenste situaties en dat we gehecht zijn aan die voorstellingen. Volgens Joas bestaat de waardenbinding uit twee momenten. Eerst is er zelfvorming (*Selbstbildung*) en dan is er zelfoverstijging (*Selbstübersteigung*). Nu pas wordt duidelijk wat ik bedoelde toen ik al eerder wees op het extatische karakter van waardenbinding. Zelfvorming ontstaat namelijk altijd als gevolg van sociale interactie met anderen. Ze is dus, anders dan Kant bijvoorbeeld beweerde, fundamenteel heteronoom. Dat iemand Dylan heel mooi vindt, komt zeer waarschijnlijk ook omdat hij met mensen verkeert die deze artiest ook mooi vinden. Een voorbeeld dichter bij huis is de recht-schapenheid of grootmoedigheid die iemand leert van zijn of haar vader. Steeds weer moet er iemand zijn die in bepaalde opzichten het goede voorbeeld geeft en die ons als het ware in de gelegenheid stelt om onszelf te vormen. Maar zelfvorming alleen zegt nog helemaal niets als het gaat om waardenbinding. Immers, er kan zomaar een ander voorbeeld voorbijkomen of een andere gebeurtenis plaatsvinden en men omarmt direct andere waarden. Wat dat betreft, duidt de huidige, vaak betreurde wispelturigheid van bijvoorbeeld het electoraat op een waardenbindingsprobleem. Maar er is met betrekking tot die waardenbinding dus ook een probleem bij bureaucraten. Een van de belangrijkste aspecten is dat ze vaak zo ‘situationeel’ is: de ene keer vinden ze dat dit moet gebeuren en de andere keer dat. Op cursussen krijgen ze te horen: er is geen enkele goede manier van leidinggeven, je moet je stijl aanpassen aan de situatie. Dergelijke contingentiebenaderingen worden pragmatisch genoemd, maar staan waardenbinding in de weg. Dit brengt natuurlijk een vreemde paradox met zich mee: in sommige opzichten zijn die bureaucraten misschien meer dan professionals juist ontzettend flexibel. Ze weten zich snel te voegen – Weber wees ook al op de ‘Fugsamkeit’ – in nieuwe situaties.

In ieder geval moet er na het moment van zelfvorming ook ruimte komen voor reflexiviteit. Er moet nagedacht worden over waarom die waarden voor mij zoveel betekenen. Dit noemt Joas ‘zelfoverstijging’. Van een dergelijke ‘zelfoverstijging’ is sprake als de Dylan-liefhebber zich eens de vraag stelt of hij nu niet toch echt oud aan het worden is wanneer hij nog steeds geraakt wordt door die muziek. Of waarom heeft mijn vader recht-schapenheid altijd zo belangrijk gevonden? Wat betekent dit precies voor mij? Wat zegt dat over mij? Moet ik mijn vader niet eens een wat minder centrale rol in mijn leven geven? Samengevat: serieuze

waardenbinding (en dus niet hapsnap allerlei waarden uitkiezen en er lippendienst aan bewijzen) veronderstelt een reflexieve houding tegenover je gegrepen-zijn. Het gaat erom dat je niet alleen maar in het extatische blijft hangen. Wat de Franse filosoof Alain Badiou een waarheidsmoment (*moment de vérité*) noemt, vereist niet zozeer onverbiddelijke trouwheid of loyaliteit – iets wat voor Badiou de kern van zijn ethiek vormt – maar eerder denkwerk en reflexiviteit.<sup>12</sup>

Wat leveren dat denkwerk en die reflexiviteit op? Niet zozeer meer woorden over wat waarden zijn of wat waardevol is. Ik wees al op de moeilijkheid je diepste waarden te articuleren. Dit is ook een van de redenen waarom ze zo moeilijk te veranderen zijn, een punt dat alle apologeten van cultuurveranderingen systematisch ontkennen. Wat denkwerk en reflexiviteit wel opleveren, is het inzicht dat de waarde verankerd zit in een concrete ervaring en tegelijkertijd dat die concrete ervaring je persoonlijkheid decentreert. Dat wil zeggen: die ervaring is zo belangrijk dat je weet dat het eigenlijk niet meer om jezelf gaat. Wat die ervaring laat zien, is dat je in feite alleen maar een middel bent ten opzichte van de voorstelling die je hebt gemaakt van de gewenste situatie, ten opzichte van de waarde dus. Je bent een middel, geen doel. Om het nog eens met Weber te zeggen: je hebt door de ervaring van wat waardevol is een “bewust geloof aan de – ethische, esthetische, religieuze of anderszins te duiden – onvoorwaardelijke eigenwaarde van een bepaald soort gedrag zoals dit puur op zichzelf staat en onafhankelijk is van succes”.<sup>13</sup>

Natuurlijk is dit de beroemde omschrijving die Weber gaf van waarderationaliteit (*Wertrationalität*), iets wat hij scherp onderscheidde van doelrationaliteit (*Zweckrationalität*, dat helemaal niet onverschillig is ten opzichte van bijvoorbeeld resultaat en succes), maar ik zal aan deze discussie niet veel toevoegen. De vraag is welk soort gedrag voor een bureau-craat in tijden van transitie een onvoorwaardelijke eigenwaarde heeft. Ik hoop in ieder geval op een bureau-craat die niet bezwijkt voor de verleidingen van controle, efficiency, effectiviteit en pragmatiek. Ik hoop op een bureau-craat die onvoorwaardelijk achter professionele waarden durft te staan en zichzelf ziet als een middel met betrekking tot de verwezenlijking van die waarden. Ik hoop eigenlijk op een bureau-craat die resultaten minder belangrijk vindt dan inhoud. Maar ik besef dat dit waarschijnlijk meer zegt over mezelf dan over die bureau-craat.

<sup>12</sup> Alain Badiou (1998) *Éthique. Essay sur la conscience du mal*. Parijs : Éditions Hatier. Hoewel Badiou een heel andere ethiek formuleert dan Joas, is bij hem het moment van gegrepen-zijn door een waarheidsmoment en de daaropvolgende zelfoverstijging ook van groot belang. Als hij zijn ‘ethiek van de waarheid’ formuleert, komt hij uit op het volgende: “Doe alles wat je kunt om te volharden in wat jouw volharding overstijgt. Volhard in de interruptie. Grijp in je zijn wat jouw gegrepen en gebroken heeft.” (p. 47).

<sup>13</sup> Weber, op. cit., p. 12.

Het is wellicht teveel gevraagd. Laat ik dan maar hopen dat die bureaucraat in ieder geval gegrepen is door het inzicht dat hij of zij in het middelpunt staat van vele tegenstrijdige belangen en waarden en dat dit in hoge mate de interactie tussen burgers en overheid bepaalt. Conflictueus en complex is de wereld waarin hij of zij navigeert. Een wat al te slappe conclusie misschien, maar machtswoorden en andere simplismen helpen bij complexe transitie niets.



*Clënten van zorgboerderij De Vier Heeren in Rotterdam maken drie maal per week het terrein rondom McDonald's schoon.*



Alexander de Vink ambulant hulpverlener WOT Schiedam in gesprek met jongeren tijdens het tweedaagse jongerencongres. 60 Jongeren van 15 tot 18 jaar oud laten zich informeren, inspireren en buigen zich over de vraag: hoe kunnen we er met elkaar voor zorgen dat alle jongeren in deze regio kansrijk kunnen opgroeien? Dit doen ze door o.a in gesprek te gaan met wethouders, ambtenaren, directeurs van bedrijven en publieke instellingen.

# Het democratisch tekort van de decentralisaties

Een van de belangrijkste beloften van de decentralisaties van het sociaal domein is democratisering. In het publieke debat gaat het daar zelden over. Daar gaat het meestal over mogelijke en actuele tekorten aan zorg en hulp. Je zou daarom bijna vergeten dat met de decentralisaties ook een fundamenteel andere, meer democratische verhouding tussen burgers en overheid in het sociaal domein wordt beoogd. Met decentralisaties wordt beleid over lokale problemen als zorg, welzijn en re-integratie lokaal gemaakt. Dat moet democratische controle directer en effectiever, en beleid navenant responsiever maken. Maar dat is niet alles. De democratische ambitie van de decentralisaties reiken veel verder, in meerdere opzichten.

Ten eerste moet decentralisatie democratisering van het hele proces van beleidsvorming, implementatie en verantwoording mogelijk maken. Veel discussies over en voorstellen met betrekking tot vernieuwing van de democratie zijn nogal 'front-loaded': ze concentreren zich op beleidsvorming, en gaan zelden over beleidsimplementatie. Centraal wordt in Den Haag bedacht en geregeld en dan enkele reis het land in gestuurd, waar men er verder geen greep meer op heeft en er dus ook maar beperkt feedback en bijstelling plaats kan vinden. Bij decentraal beleid daarentegen zijn er meer mogelijkheden tot snellere feedback en aanpassing van beleid, en dus ook grotere responsiviteit.

Daarmee gaat het dus ook om democratisering van de uitvoering zelf: van de verhouding tussen de gemeenteraad en de organisaties die het beleid uitvoeren, de daarin werkende professionals en de burgers voor wie het beleid bedoeld is. Instellingen en professionals

zouden ‘meer ruimte’ moeten krijgen om lokaal maatwerk te leveren, minder gehinderd door dictaten van bovenaf uit Den Haag of de gemeente, en met veel minder verticale, bureaucratische verantwoording. In plaats daarvan zou ‘horizontale verantwoording komen’, tussen betrokkenen onderling.

Ten tweede koesteren beleidsmakers de hoop en verwachting dat er een geheel nieuwe verhouding tussen burgers en overheid ontstaat. Niet langer bepaalt de overheid beleid en kunnen burgers daarin meepraten, maar het omgekeerde moet zich evenzeer gaan voordoen: burgers nemen initiatieven, de overheid wordt daar op gezette tijden en manieren in betrokken. Dit is bijvoorbeeld verwoord in de Haagse nota Doe-democratie uit 2013. Doe-democratie gaat volgens de nota om ‘nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers; toenemende mogelijkheden voor burgers om hun eigen leefomgeving te bepalen; burgers die rechtstreeks - zonder tussenkomst van een overheid - oplossingen voor maatschappelijke kwesties tot stand brengen’ (Ministerie van BZK 2013: 13).

Decentralisatie ondersteunt dit proces, stelt de nota (p.12). De hoop is dat meer ruimte voor burgerinitiatieven ook leidt tot een levendiger praktijk waarin de invloed van burgers zich direct doet gelden. Niet door mee te praten maar door direct aan de slag te gaan en bijvoorbeeld een zorgcoöperatie op te zetten of een buurthuis te beheren en zo een bijdrage te leveren aan een levendig sociaal domein waarin burgerbetrokkenheid tastbaar aanwezig is. Zo moet een nieuwe democratische verhouding tussen burgers en overheid ontstaan, waarbij er niet langer sprake is van participatie van burgers in beleid, maar meer nog van participatie van de overheid in burgerinitiatieven. De overheid zoekt naar een nieuw partnerschap, waarin overheid en burgers (en hun organisaties, waaronder ook bedrijven en vooral bedrijfjes van kleine zelfstandigen) op voet van gelijkheid interacteren, en gelijkelijk verantwoordelijkheid en initiatief tonen (Tonkens en Verhoeven 2011). Ook alternatieve vormen van directe lokale democratie zoals bijvoorbeeld de G1000 of Stads gesprekken moeten hieraan bijdragen. Steeds meer gemeenten gaan hiertoe over. Deze gesprekken met een grote groep burgers uit de gemeente gaan niet uitsluitend maar vaak wel ook over het sociaal domein. Vernieuwing van de democratie is daar een primair doel.

Voorstellen voor democratische vernieuwingen van de afgelopen decennia haalden zelden een politieke meerderheid en kwamen daardoor zelden verder dan de tekentafel. Op nationaal niveau ligt democratische vernieuwing vrijwel stil, maar op lokaal niveau is deze springlevend.

De decentralisaties dragen grote beloften voor democratisering in zich. Er is echter ook een aantal factoren dat inlossing van deze beloften bemoeilijkt. Wat komt er in de praktijk van deze beloften terecht, wat dit zegt over de vooronderstellingen en/of de vormgeving ervan, en wat er nodig is om het democratisch potentieel van de decentralisaties (nog) beter te

benutten? Dat zijn de vragen die in dit essay centraal staan. Ik behandel deze in drie stappen, door respectievelijk te kijken naar het niveau van de gemeente (ambtelijke organisatie, bestuur en raad), het niveau van instellingen en uitvoerende professionals, en het niveau van burgers. Ik baseer mij daarbij vooral op de ervaringen in de zes gemeenten waarin collega’s onder leiding van Jan Willem Duyvendak en mijzelf onderzoek doen: Sittard-Geleen, Eindhoven, Rotterdam, Amsterdam, Zwolle en Leeuwarden.

### Gemeenten

Een eerste factor op gemeentelijk niveau die de genoemde beloften van democratisering belemmert, is de verzwakking van de lokale media. Media spelen zoals bekend en gewent een centrale rol in de democratie. Landelijke media volgen het landelijke beleid op de voet, en oefenen daarmee sterke invloed uit op de politiek en overigens ook op het alledaagse gesprek. Met de verplaatsing van politieke macht en besluitvorming naar Europa enerzijds en naar gemeenten anderzijds, is de vraag welke media deze bestuursniveaus controleren. In beide gevallen kunnen we constateren dat de controlerende macht van media beperkt is en daarmee ook de democratische controle en het levendige debat over wat politici en bestuurders lokaal en Europees uitvoeren. Hier beperk ik me verder tot het lokale niveau. Lokale kranten zijn de afgelopen jaren erg verzwakt (Commissariaat voor de media 2013). Er zijn veel gemeenten waar lokale media geen raadsvergaderingen meer bijwonen en niet of nauwelijks verslaan waar raad en wethouders zich mee bezig houden, tenzij er rampen gebeuren. Dit verzwakt de kwaliteit van de lokale democratie.

Een tweede complicerende factor op gemeentelijk niveau is dat verschillende onderwerpen van het sociaal domein vaak op verschillende bestuurlijke schaalniveaus georganiseerd zijn, terwijl gemeenteraden gemeentelijk opereren. Dus als raadslid wil je bijvoorbeeld het gemeentebestuur met betrekking tot ‘integrale vroeghulp’ controleren, maar je gemeente heeft op het onderwerp integrale vroeghulp een samenwerkingsverband met maar liefst 18 andere gemeenten. Wat voor verantwoording kun je dan verlangen? Het beleid wordt dan immers niet door jouw gemeente alleen gemaakt maar door ook nog 17 andere gemeenten, uitgevoerd door een organisatie waar je gemeente maar heel beperkt invloed op uitoefent.

Gemeenteraadsleden weten niet goed hoe ze hier mee om kunnen gaan. Een begrijpelijke maar onhandige poging die we in ons onderzoek signaleren is dat gemeenteraadsleden hun toevlucht nemen tot zeer gedetailleerde controle. In het voorbeeld van de integrale vroeghulp vragen gemeenteraadsleden aan de uitvoerende organisatie – in dit geval MEE – gedetailleerde verantwoording over wat het programma doet met de cliënten uit hun eigen gemeente die aan dit programma deelnemen en welke resultaten ze hiermee boeken. Dat zijn er soms maar vijf of zes. MEE verzamelt data niet op die manier en ziet zich daardoor genoodzaakt om extra personeel aan te nemen die dit soort vragen kan beantwoorden. Zulke pogingen tot democratische controle genereren dus extra bureaucratie terwijl de kans klein is dat ze ook een zinvolle bijdrage aan het democratisch debat leveren.



Een derde beperkende factor is de landelijke monitoring van lokaal beleid. Gemeenten en instellingen worden al gedwongen om data aan te leveren voor minstens 36 meet-instrumenten en monitoren (Transitiebureau en Movisie 2014). Daar komt nu een landelijke monitor voor de decentralisaties bij, opdat alle gemeenten op cruciale dossiers met elkaar vergeleken kunnen worden. Dit klinkt logisch: de rijksoverheid moet als 'systeemverantwoordelijke' toch weten hoe het gaat en zo nodig kunnen ingrijpen?

En Kamerleden moeten toch vragen kunnen stellen over verschillen tussen gemeenten? De minister kan dan toch niet steeds antwoorden: 'Mevrouw de voorzitter, dat weet ik niet, daarvoor moet u bij de desbetreffende gemeente zijn?'. Dus zijn landelijke indicatoren en een landelijke monitor noodzakelijk, zo gaat de redenering verder. Dat gaat prima samen met decentralisatie, want indicatoren en monitoren registreren domweg wat er gebeurt. Lokaal stel je doelen en maak je beleid, landelijk meet en vergelijk je.

Die redenering gaat echter mank. Met centrale indicatoren stel je indirect en onbedoeld, ook centrale doelen. De indicatoren van jouw meting worden vanzelf doelen, ook al zet niemand er het etiket 'doel' bij. Een monitor registreert niet alleen maar grijpt ook in. Meten is niet weten, meten is ingrijpen (Tonkens en Swierstra 2008). Organisaties gaan zich richten naar de indicatoren van een monitor. Meet je succes van scholen af aan rekenen en taal, dan gaan scholen zich storten op rekenen en taal ten koste van andere vakken. Meet je de kwaliteit van ziekenhuizen af aan onder meer doorliggen, dan wordt doorliggen een cruciaal beleidstopic. Zo dwing je vanuit Den Haag eenvormigheid van beleid af. Daar komt nog bij dat indicatoren doorgaans vragen oproepen, waarvoor nieuwe indicatoren bedacht worden. De bestuurskundige Christopher Pollitt en collega's (2010) noemen dit *'the logic of escalation'*. Ook die sturen het beleid weer in eigen richting. Deze onbedoelde eenvormigheid is ondermijnend voor de lokale democratie. Wat heeft lokale controle door raadsleden of gebruikers voor zin wanneer de tegenwerping van een wethouder zal zijn dat dit nu eenmaal moet van Den Haag? Kortom: landelijke indicatoren en monitoren impliceren centralisering van beleid en rijden daarmee decentralisatie in de wielen.

Ten vierde stimuleren de decentralisaties weliswaar de participatieve democratie, maar die verzwakt op zijn beurt de representatieve democratie, zo luidde een van de conclusies van ons onderzoek naar de verhouding tussen nieuwe en oudere vormen van democratie (Tonkens, Schmidt, Trappenburg en Hurenkamp 2015). De opkomst van de participatieve democratie leidt tot juridisering en informalisering van de lokale democratie, constateerden wij. Juridisering is vooral een gevolg van de nieuwe vormen van deliberatie zoals stadsgesprekken en G1000. Het debat over de toekomst van de gemeente en de prioriteiten die men wil leggen verplaatsen zich naar deze happenings. Dat is enerzijds inspirerend en het verlevendigt het lokale debat. Maar anderzijds: de uitkomsten daarvan moeten aan de gemeenteraad worden voorgelegd die vervolgens een besluit neemt. Wat kan een gemeenteraad dan nog doen? Het debat nog eens dunnetjes overdoen lijkt niet wenselijk. Er een eigen draai aan geven nog

minder, want schoffeer je daarmee niet die betrokken burgers die hun kostbare zaterdagen hebben opgeofferd om over de publieke zaak te debatteren? De raad kan dus weinig anders doen dan zich als een soort rechter opstellen, die tamelijk formeel besluit of iets toelaatbaar is of niet. Dat is een uitholling van de representatieve democratie.

### Professionals

De belofte was zoals gezegd dat professionals meer ruimte zouden krijgen en dus meer discretionaire bevoegdheden om hun werk naar eigen inzicht uit te voeren, toegesneden op de lokale situatie en de specifieke problemen van de mensen die ze voor zich hebben. Daartoe zijn in de meeste gemeenten (sociale) wijkteams ingericht, waarin professionals van verschillende organisaties samenwerken. Zij moeten zorgen voor het hele palet van preventie, indicatie en hulp, waarbij zij lichte hulp soms zelf blijven leveren, vergelijkbaar met de huisarts in de curatieve zorg. Eveneens gemodelleerd naar de huisarts zouden leden van sociale wijkteams 'generalisten' moeten zijn die brede kennis hebben van het hele 'sociaal domein', van autisme tot en met dementie en huiselijk geweld.

Doorgaans zijn professionals heel tevreden met het wijkgericht werken in een breed team met een diversiteit aan deskundigheden die elkaar aanvullen, zo blijkt uit ons onderzoek. Dit geeft een bredere kijk op de problematiek waarmee ze te maken krijgen, en ze ervaren meer collegiale steun. Samen verantwoordelijk te zijn voor het welzijn in een wijk ervaren ze als prettig en zinvol. Met de belofte van democratisering in de zin van meer discretionaire ruimte, horizontale verantwoording en goede afstemming met collega's en burgers is het echter minder rooskleurig gesteld. Professionals krijgen vooral meer verantwoordelijkheid: ze zijn verantwoordelijk geworden voor een veel breder terrein en moeten vaak zowel indiceren als helpen. Tegelijkertijd zijn kaders waarbinnen ze hun werk moeten doen, minder duidelijk. Of er gelden vele kaders tegelijk, van de verschillende terreinen en de verschillende (overgangs)maatregelen die allemaal onder 'het sociaal domein' vallen. Ze ervaren daardoor meer risico's en onzekerheden en weinig mogelijkheden om daarop invloed uit te oefenen. Ze ervaren ook weinig zeggenschap over de manier waarop ze die brede verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen. Netto blijven ze daardoor al met al achter met een gevoel van grote machteloosheid en verlatenheid.

In een van onze steden kreeg het wijkteam bijvoorbeeld vanuit de brede taak om voor het welzijn van de inwoners te zorgen, de mogelijkheid om cliënten in grote nood van een tijdelijke woning te voorzien. Daarvoor waren in de gemeente extra woningen vrijgemaakt. Dankzij die maatregel slaagde een van de professionals, hier even Carolien genoemd, erin om het leven van Nezakit, een alleenstaande (Turkse) moeder die vanwege huiselijk geweld uit haar woonplaats was gevlucht met haar zoontje, weer op de rails te krijgen. Nezakit kreeg vertrouwen in de toekomst, het kind voelde zich thuis op school. Maar de woning was zoals gezegd tijdelijk en moest op enig moment weer verlaten worden. Carolien zag dit aankomen

en trok herhaaldelijk aan de bel bij de gemeente, maar zonder succes. Er was geen nieuwe woning beschikbaar en Nezakit mocht desondanks niet in de woning blijven. Gevolg was dat Carolien machteloos moest toezien hoe Nezakit en kind op straat kwamen te staan. Alles wat Carolien met hen had opgebouwd, viel in duigen. Carolien was de overspannenheid nabij. Ze had dus meer ruimte om te handelen en meer verantwoordelijkheid maar zonder dito macht over de omstandigheden waaronder ze die kon uitoefenen. Uiteindelijk bepaalde niet Carolien maar het (ontbrekende) beleid van bovenaf op autoritaire wijze het lot van dit gezin.

Opstand zien we in dit soort situaties niet snel, daarvoor is er al teveel stress. Ze kunnen wel leiden tot juridisering van het lokaal beleid. Als Carolien en Nezakit iets zouden willen doen in protest tegen dit beleid, zou een klacht indienen de enige optie zijn. Uit een klachten-procedure zou op zijn best (op termijn) iets positiefs als een woning of een vergoeding kunnen voortvloeien, maar dit is wel ver verwijderd van de democratische belofte voor meer zeggenschap van professionals. Juridisering gaat doorgaans ook gepaard met grote vertraging en bureaucratisering.

Er zijn bovendien twee ontwikkelingen die de ruimte voor en zeggenschap van professionals verder inperken. Ten eerste de sterk anti-professionele retoriek rond de wijkteams. De combinatie van nadruk op generalisme enerzijds en de grote verwachtingen van burgers als vrijwilligers en mantelzorgers anderzijds dragen bij aan een negatief beeld van professionele expertise. Dat maakt het voor wijkteamleden moeilijk om zich tot breed ontwikkelde generalist te ontwikkelen. De huisarts wordt wel gezien als generalistisch specialist, maar het lid van een wijkteam niet. Het lid van een wijkteam moet geen specialist willen zijn, maar wat voor deskundigheid heeft een generalist dan eigenlijk? Daarover zijn veel professionals onzeker. En die onzekerheid wordt nog eens versterkt doordat ze ook de opdracht krijgen om veel taken die tot nu toe door betaalde krachten werden gedaan, naar 'het sociale netwerk' over te hevelen. Die zou betere hulp bieden, omdat de leden ervan minder gespecialiseerd en dus meer nabij kunnen zijn. Voor beroepstrots is dus weinig reden; en hoe kan een professional goed gebruik maken van professionele ruimte wanneer er een negatief idee over professionaliteit heerst?

Tweede ontwikkeling die de democratische ruimte voor professionals ondermijnt is het centralistisch monitoren dat hierboven ook al aan de orde kwam. Dit komt niet alleen van de rijksoverheid maar ook van de gemeente. In een wanhopige poging om greep op het sociaal domein te krijgen, komen gemeenteraadsleden en/of bestuurders met afvinklijstjes en targets in de stijl van het New Public Management waarvoor dit beleid juist een alternatief moest zijn. Zo is in een van onze gemeenten besloten dat de target voor wijkteams is dat alle cliënten twee stappen opschuiven op de zelfredzaamheidsmatrix. Sociale professionals zijn daarover cynisch: als dat moet dan kruisen we dat wel aan. Het lukt heus wel om iedereen twee plaatsen te laten opschuiven als dat moet. Cliënten schuiven op naarmate ze hun

problemen meer erkennen en hulp aanvaarden. Bij de indicator 'lichamelijke gezondheid' bijvoorbeeld sta je op trede nul als je acute hulp nodig hebt, op trede één als je niet wordt behandeld, op twee als je wel wordt behandeld maar weinig therapietrouw bent, op drie als je wel therapietrouw bent en op vier als je geen medische problemen meer hebt (zie [www.zelfredzaamheidsmatrix.nl](http://www.zelfredzaamheidsmatrix.nl)). Trede vier is moeilijk bereikbaar maar de criteria voor de andere treden zijn nogal zacht en dus als het moet wel te scoren. Met meer zelfredzaamheid heeft dit weinig van doen maar als gemeenten zulke targets willen horen dan kunnen ze die krijgen. Daarmee ontstaan er data die tamelijk losgezongen zijn van de ervaringen van betrokkenen.

### Burgers

De hoogst gespannen verwachtingen wat betreft democratisering lagen misschien wel bij de burgers, dat wil zeggen bij de inwoners van buurten, wijken en gemeenten. Als inwoners van gemeenten zouden zij allereerst meer invloed krijgen via de door hen gekozen gemeenteraadsleden en wethouders. Het budget voor een groot deel van het veld van zorg, welzijn en arbeidsmarktre-integratie, gevat onder de noemer 'sociaal domein' is immers naar gemeenten gegaan. Daarmee krijgen raadsleden en wethouders veel meer invloed over veel meer zaken waar veel burgers bovendien dagelijks mee te maken hebben. Politieke keuzes worden dichtbij huis gemaakt, verantwoord en zo nodig bijgesteld. Onvrede over het beleid kan veel sneller en effectiever worden neergelegd bij degenen die er over gaan en er iets aan kunnen doen, is het idee.

Ook deze belofte wordt echter maar beperkt waargemaakt. Ik signaleer vier belemmerende factoren. Ten eerste wordt het beleid maar weinig in termen van politieke keuzes neergezet. Dat is begrijpelijk, want zoals bekend gaat het beleid gepaard met een forse bezuiniging (van gemiddeld 25% van het budget). Bedenk daarbij dat er ook van een herijking van het beleid sprake is en dat een reorganisatie in de eerste instantie altijd veel geld kost. Dan is het makkelijk in te zien dat de bezuinigingen op de uitvoering nog veel groter zijn. Onder druk van die bezuinigingen, maar ook onder invloed van de 'framing' van het beleid vanuit landelijke gremia zoals het ministerie van VWS, is er sprake van een noodzakelijkheids-discours. Dat wil zeggen: politieke keuzes worden meestal niet als keuzes gepresenteerd maar als dermate onvermijdelijk en noodzakelijk dat er geen debat over mogelijk is. De verzorgingsstaat is nu eenmaal onhoudbaar, het is niet meer van deze tijd, we ontkomen er niet aan om: dat zijn de termen waarin beleidskeuzes meestal gegoten worden.

Dit noodzakelijkheidsdiscours wordt aangevuld met een unificerend discours over wat 'de' burgers eigenlijk wensen namelijk om ook meer zelf te doen, meer voor elkaar te doen enzovoorts. Burgers worden daarbij veelal neergezet als één en ongedeeld: 'de' burgers willen dit. Je zou je af kunnen vragen waar we al die politieke partijen nog voor hebben, als 'de' burgers toch één zijn en allemaal hetzelfde willen. We hadden de politiek toch uitgevonden om verschillen tussen burgers te articuleren en over die verschillen vreedzaam ruzie te

maken? Dit unificerend noodzakelijkheidsdiscours is op zijn zachtst gezegd geen aanjager van een levendig politiek debat. Wie desondanks de moed heeft om het aan te vechten, wordt al snel als irreëel en wereldvreemd persoon met ‘weerstand’ weggezet. En organisaties die de moed zouden hebben kritiek te uiten, kunnen wel fluiten naar de volgende aanbesteding.

Participatie krijgt bovendien niet alleen de betekenis van doen (in plaats van praten) maar dat doen gaat ook gepaard met eenzijdige verantwoordelijkheidstoewijzing, oftewel responsabilisering van burgers. Burgers worden verantwoordelijk gemaakt voor het welzijn van hun familieleden, buurtgenoten en andere actuele of potentiële leden van hun ‘sociaal netwerk’. En vanwege het unificerende noodzakelijkheidsdiscours worden daar weinig vragen bij gesteld. In het licht van democratisering zou bijvoorbeeld een gepaste vraag zijn: wat vinden mensen zelf? Wie willen dit, en wie eventueel niet? En als ze het willen onder welke voorwaarden dan? En als ze het niet willen: wat willen ze dan wel, onder welke voorwaarden?

Een tweede belemmerende factor voor een levendige lokale democratie is dat ‘participatie’ van burgers weliswaar hoog in het vaandel van vrijwil iedere gemeente staat, maar dat onder participatie veelal wordt verstaan: meedoen, niet meedenken en meepraten. Participatie gaat vooral over: vrijwilligerswerk, mantelzorg, arbeidsre-integratie en burgerinitiatieven. Niet lullen maar poetsen. Ook dat wordt overigens veelal voorgesteld als iets wat ‘de’ burgers zelf willen en waarin overheden slechts volgend zijn. De term doe-democratie is treffend gekozen: de gedachte is immers dat mensen hun betrokkenheid bij de publieke zaak het beste, meest effectief en meer inspirerend kunnen tonen door iets te doen. Je kunt eventueel in de traditie van De Tocqueville betogen dat ook je handen uit je mouwen steken en iets organiseren in het publieke domein, een vorm van democratie is: leden van het volk geven daarmee vorm aan de publieke sfeer. Het is echter wel een beperkte vorm van democratie, want een publieke uitwisseling en afweging van doelen en middelen ontbreekt.

Een derde belemmerende factor heeft te maken met het type burgers dat vooral actief is in de doe-democratie. Burgers in de doe-democratie zijn niet representatief voor ‘de’ burgers. Grosso modo zijn ze hoger opgeleid en hebben ze ook zonder hun deelname aan de doe-democratie al een onevenredig grote invloed op wat er in de publieke ruimte gebeurt. Niet omdat zij egoïstische elleboogwerkers zijn die mensen met lagere opleiding moedwillig van tafel duwen, integendeel. Het zijn vaak zeer sociaal bewogen mensen die het goed voor hebben met mensen die het minder hebben dan zij. Maar mensen organiseren zich met (wat zij zelf ervaren als) soortgenoten en agenderen over het algemeen problemen die zij en de hunnen als problemen kennen en ervaren. Gevolg is dat zij een aanzienlijk grotere invloed uitoefenen op de agenda van politiek, media en beleid. Dat deden hoger opgeleiden toch al, zoals Marc Bovens en Ancriet van der Wille overtuigend hebben aangetoond (2014). Mensen die actief zijn in burgerinitiatieven zijn niet alleen hoger opgeleid maar over het algemeen ook gezonder, en bezitten meer sociaal, bureaucratisch en democratisch kapitaal.

Zij zijn dus over het algemeen niet de burgers die bezocht worden door sociale wijkteams: zij zijn geen lid van een multiprobleem gezin, ze lijden niet aan langdurige werkloosheid of een chronische ziekte of handicap, ze wachten meestal niet al jaren op een huurwoning en ze zitten ook zelden diep in de schulden. Kortom: de doe-democratie is beter te bestempelen als een doe-artistocratie. Niets ten nadele van deze doeners die vaak mooie en nuttige dingen tot stand brengen waar ook mensen die wel ziek of werkloos zijn regelmatig ook van profiteren, maar met democratie heeft dat weinig te maken.

Mensen die kampen met schulden, langdurige werkloosheid, chronische ziekte of handicap hebben natuurlijk hun eigen belangenverenigingen. Daarbij zijn zij, dankzij de wettelijke verankering van ‘horizontale verantwoording’ in de oude Wmo, vaak vertegenwoordigd in Wmo-raden. Echter: hun invloed en hun professionele ondersteuning zijn sinds het begin van de eeuwwisseling stilzwijgend verzwakt. Subsidies zijn van cruciaal belang omdat het vormgeven van cliënteninspraak voor veel cliënten vanwege hun problemen en beperkingen een heidense klus is. Sinds 2002, toen toenmalig minister van VWS Hoogervorst het mes zette in subsidies voor honderden organisaties, waaronder ook veel patiënten- en cliëntenorganisaties, is het met deze subsidies bergafwaarts gegaan. Ook provinciale en gemeentelijke steun voor patiënten- en cliëntenorganisaties is beperkt. Zorgbelang, de belangenbehartiging voor mensen met een beperking bijvoorbeeld, is afhankelijk van provinciale steun maar nu provincies het sociaal domein niet meer tot het hunne rekenen valt die subsidie op veel plaatsen ook weg. Provincies vinden dat gemeenten dit moeten overnemen maar die hebben al zoveel taken met beperkt budget. In sommige provincies probeert Zorgbelang voort te gaan door ondernemend te worden en zelf subsidies te werven, maar het is de vraag of dit lukt en of het goed samen zal gaan met een kritisch geluid. Wmo-raden gaven vanaf 2007 weliswaar een nieuwe impuls aan de invloed van cliënten en patiënten. Aanvankelijk was er vaak nog wel sprake van doelgroepvertegenwoordiging, en moesten er dus bijvoorbeeld leden in zitten vanuit de ouderenorganisaties die ook contact hadden met hun achterban. Dat is nu vaak losgelaten, en nu zitten er vaak mensen in met belangstelling voor het terrein. Vaak zijn dat mensen met een beroepsachtergrond in de zorg. Vaak hoger opgeleiden die zelf geen cliënt zijn. (Wat wederom niets zegt over hun goede bedoelingen en daden.)

Complicerend is ook dat het terrein van inspraak heel breed wordt, wat inspraak van leden van doelgroepen bemoeilijkt. Met de decentralisaties worden vaak verschillende raden (voor wmo, re-integratie en jeugdzorg) bij elkaar gevoegd. Dat is bestuurlijk logisch maar tegelijkertijd vraagt het van leden van zo’n brede sociaal domein-dekkende raad wel veel meer abstractievermogen, waardoor de kans groot is dat hoger opgeleiden ook hier weer de boventoon voeren. Daarbij doet bovengenoemd schaalprobleem zich hier ook voor: een adviesraad is er voor een gemeente maar die gemeente is op veel punten moeilijk controleerbaar en aanspreekbaar vanwege opschaling tot samenwerkingsverbanden met veel andere gemeenten.

Ten vierde worden burgers ook slecht geëquipeerd om in het lokale debat over het sociaal domein mee te doen. Ik noemde al het probleem van de verzwakte lokale media die burgers minder informeren over lokale politiek. Ik wil daar nog aan toevoegen dat broedplaatsen van democratische kunde en gezindheid zoals bibliotheken en buurthuizen, juist nu vaak worden afgebroken in reactie op budgetkortingen van rijk naar gemeente. Meer in het algemeen is het opvallend dat de stijging van het opleidingsniveau van de bevolking zich (bijvoorbeeld wel vertaalt in toename van vrijwilligerswerk maar) slechts ten dele vertaalt in democratische betrokkenheid. Het is de vraag of mensen wel voldoende kennis hebben van wat democratie is en onder welke voorwaarden een democratie kan floreren.

### Terug naar de belofte

Tot zover een hele reeks problemen die lokale democratisering verzwakken en soms zelfs ondermijnen. Waar liggen, op basis van deze analyse, mogelijkheden tot lokale democratisering? Ik formuleer eerst een aantal uitgangspunten, en vervolgens een aantal praktische mogelijke uitwerkingen daarvan.

Een eerste uitgangspunt is dat meer verantwoordelijkheid gepaard moet gaan met meer zeggenschap. Alle partijen die meer verantwoordelijkheden toegeschoven krijgen verdienen zowel van tevoren als gedurende de implementatie van verantwoordelijkheden, zeggenschap over de wijze waarop en de condities waaronder ze deze krijgen. Zoals boven betoogd is dat bij de decentralisaties niet gebeurd: gemeenten hadden nog wel iets hierover te zeggen bij het begin, maar instellingen, professionals en burgers zijn van meet af aan met verantwoordelijkheden opgezadeld zonder bijkomende zeggenschap. Dat valt nu niet meer te herstellen. Wat nog wel mogelijk is, is hen de gepaste zeggenschap geven in de verdere ontwikkeling van het beleid.

Tweede uitgangspunt is dat verdere democratisering gepaard moet gaan met doorbreken van de diplomademocratie. Voorstellen vormen alleen een daadwerkelijke bijdrage aan lokale democratisering wanneer ze de diplomademocratie niet reproduceren maar doorbreken.

Derde uitgangspunt is dat voor ontwikkeling van goede alledaagse democratische verhoudingen een zekere mate van continuïteit en vertrouwen nodig is. Vertrouwen en samenwerking zouden de default-mode van de interactie moeten zijn. Veelvuldige wisselingen van instellingen en professionals door concurrentie, aanbestedingen en korte contracten is schadelijk voor de onderlinge communicatie en voor het sociaal kapitaal in een buurt of wijk.

Ten vierde moet decentralisatie gepaard gaan met daadwerkelijke lokale zeggenschap. Halfslachtige decentralisatie genereert overmatige controle, bureaucratie en eenheidsworst. Decentralisatie is een keuze. We kunnen deze ook verwerpen. Maar als we deze keuze maken,

dan moeten we ook de consequenties ervan aanvaarden. Bijvoorbeeld dat we dan niet meer alle gemeenten langs één meetlat kunnen leggen. Dat we ze dus niet goed kunnen vergelijken en in een rangorde plaatsen. Dat er verschillen tussen gemeenten ontstaan die voor burgers consequenties hebben.

Ten slotte moeten we ervan uitgaan dat democratie, net als alle andere zaken van waarde, aandacht en onderhoud behoeft. Burgers zijn niet spontaan democratisch gezind, en hebben niet spontaan kennis en vaardigheden om de democratie levend te houden. Dat uitgangspunt is wellicht niet omstreden; daartoe is immers ooit bedacht dat er in het onderwijs aandacht zou moeten worden besteed aan burgerschapsvorming. Die aandacht is echter beperkt, vooral doordat burgerschapsvorming geen schoolvak is geworden maar slechts een aandachtspunt in andere vakken. Wat democratie is en wat het van burgers vraagt om democratie te onderhouden, verdient aandacht op zich.

### Praktische implicaties

Wat zouden de praktische implicaties van deze uitgangspunten kunnen zijn?

Het eerste uitgangspunt, van evenwicht tussen verantwoordelijkheid en zeggenschap, is te vertalen naar nieuwe initiatieven om de zeggenschap van alle betrokkenen te versterken. Te beginnen met het serieus nemen van noodkreten. Als een groot aantal wethouders een brandbrief schrijft aan de rijksoverheid, dan is dat een niet te negeren signaal. De rijksoverheid en de landelijke politiek is ten minste moreel verplicht daar iets mee te doen. Aan lokale politici en bestuurders vervolgens de taak om signalen van professionals en burgers niet alleen serieus te nemen maar ze ook actief uit te lokken en in het debat te betrekken. Degenen die ergens het meest mee te maken hebben, moeten daarover ook het meest te zeggen hebben.

Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een (deels digitaal) burgerpanel te installeren dat voor grote beslissingen geraadpleegd wordt en per dossier (ouderenzorg, jeugdzorg, voorzieningen voor jeugd, ggz enzovoorts) een selectie van dat panel burgers die, als cliënt, naaste, of professional met het onderwerp te maken hebben. Over mogelijke fusies tussen twee scholen praat de gemeente dan met een burgerpanel dat bestaat uit ouders van schoolgaande kinderen, leerkrachten en incidenteel en gericht ook met de kinderen zelf. Over de voorzieningen voor ouderen praat de gemeente met een panel van ouderen, mantelzorgers, vrijwilligers en professionals uit de ouderenzorg. Dit gaat zoals gezegd niet alleen over beleidsvorming maar vooral ook over beleidsimplementatie, volgens democratiethoreticus Archon Fung (2003) sowieso een onderbelicht aspect van lokale democratie. Met digitale middelen zijn hier ongetwijfeld veel nieuwe creatieve vormen van democratie te ontwikkelen. Daarbij moet overigens wel steeds bedacht worden dat niet alle burgers voldoende vertrouwd met en betrokken zijn bij digitalisering.



Voor een levendige lokale democratie zijn lokale media ook onontbeerlijk. Dit hoeft niet alleen via professionele regionale kranten, radio en tv. Hier kan ook een rol zijn voor actieve betrokken vrijwilligers, die in sommige gemeenten of wijken al een interessante rol spelen (Costera Meijer 2013). Met een beetje subsidie voor ruimte en voorzieningen kunnen zulke vrijwillige lokale media een interessante rol spelen. Het actief volgen en verslaan van de lokale politiek zou één van de subsidievoorwaarden kunnen zijn.

Dan het tweede uitgangspunt: het doorbreken van de diplomademocratie. Ook daar kunnen burgerpanels zoals net beschreven aan bijdragen. Zeker wanneer selectie van burgerpanels niet (alleen) op basis van spontane aanmelding maar ook op basis van loting geschiedt, in de geest van de voorstellen van Van Reybroek (2013) en de klassieke voorloper daarvan: de *'deliberative polls'* van James Fishkin (1991).

Wat betreft de doe-democratie zie ik twee mogelijkheden om het diplomademocratisch gehalte te doorbreken. Ten eerste duidt onderzoek erop dat een actieve rol van sociaal werkers bijdraagt aan een grotere diversiteit van deelnemers: bij een experiment in Amsterdam met grote betrokkenheid van sociaal werkers namen meer lager opgeleiden, migranten, jongeren en vrouwen deel dan doorgaans bij burgerparticipatie het geval is (Tonkens en Verhoeven 2011). Ten tweede is het zaak om bij versterking van de participatieve democratie ook de representatieve democratie te versterken, zoals wij bepleitten in het boek Montessoridemocratie (Tonkens et al. 2015). De gemeenteraad zou zelf een actievere rol kunnen spelen in het bespreken van onderwerpen waar de participatieve democratie zich over buigt, zodat er tussen beide een dialoog op gang komt, in plaats van dat de gemeente zich afzijdig houdt maar alleen op het laatst een beslissend oordeel velt.

Continuïteit voor en vertrouwen in sociale professionals, het derde uitgangspunt, zou vorm kunnen krijgen door praktijken van aanbesteding nog eens kritisch tegen het licht te houden. Is het werkelijk zinvol om steeds weer opnieuw aan te besteden? Overgaan tot voortzetting van een contract tenzij er dringende redenen zijn om dit niet te doen, zou al veel meer rust en continuïteit geven. En als het over vertrouwen gaat, is het van groot belang om professionals niet alleen ruimte te geven, maar vooral ook heldere en consistente (niet steeds herziene) kaders, en dekking vanuit de organisatie. Ook moet het organisatorische landschap achter een sociaal wijkteam zo worden ingericht dat het dit team helpt in plaats van hindert. Weg dus met de verplichting om dienstverlening op twee verschillende manieren te registreren en verantwoorden, zowel aan de gemeente, als aan de eigen organisatie. Organisatie en gemeente moeten samen uitvogelen hoe ze dit oplossen, maar hun probleem niet bij de professionals neerleggen.

Dan het vierde uitgangspunt: niet halfslachtig decentraliseren maar het wel of niet doen. Decentralisatie is niet het einde van een gemeente-overstijgende conversatie over kwaliteit

van het sociaal domein. Die conversatie wordt dan echter niet primair gebaseerd op landelijke vergelijkende getallen, maar op lokale getallen en verhalen. Een interessante manier om die conversatie op gang te krijgen en houden, is het instellen van een visite-commissie voor de decentralisaties. Zo'n visite-commissie bestaat nog niet maar is, zo stel ik voor een soort visitatiecommissie maar dan minder bureaucratisch en met minder rapportage-eisen aan de instellingen die de commissie bezoekt. De commissie is meer een soort pottenkijker die een paar dagen overal waar ze maar raad of onraad ruikt, gaat speuren, en daarvan verslag doet. Het is meer een handelsreiziger in goede ideeën, een rol die ook de Inspectie van onderwijs of zorg goed overigens goed zou passen. Soortgelijke ideeën zijn eerder voorgesteld. Bijvoorbeeld door Jeannette Pols, die het woord pottenkijker ook muntte. En door Archon Fung (2004), die spreekt van een auditcommissie maar daar iets soortgelijks mee lijkt te bedoelen. En door David van Reybroek in zijn recente boek Tegen verkiezingen (2013).

De gemeenschappelijke noemer van deze voorstellen is dat vreemden met een onafhankelijke, open, frisse maar wel door andere praktijken geïnformeerde blik vanzelfsprekendheden ter discussie kunnen stellen, blinde vlekken en opvallende successen kunnen opsporen, waarover dan een levendige discussie kan ontstaan. Levendig ook omdat hun verhaal daarover het uitgangspunt is, en niet vergelijkende getallen waar betrokkenen zelf vaak moeilijk achter kunnen kijken en dus ook moeilijk zinvol over in gesprek kunnen gaan. Dat is bijvoorbeeld te zien met scorelijsten van verpleeghuizen, ziekenhuizen of scholen. Deze werken vaak meer als wapens dan als aanjagers van een levendige discussie. Het verhaal waarom een school of ziekenhuis op plaats 73 staat en het jaar daarna overigens alweer op plaats 5, is complex en heeft evenveel te maken met de techniek van het meten als met de kwaliteit van de school op zich.

Een dergelijke visite-commissie zou overigens niet alleen op nationale schaal hoeven te bestaan. Het zou eveneens op Europese schaal georganiseerd kunnen worden. Natuurlijk zijn er grote verschillen in beleid, maar er is ook veel beleidsconvergentie op dit terrein (Gilbert 2004). Men zou gemeenten kunnen vergelijken die al een en ander gemeen hebben. Bijvoorbeeld Eindhoven met Birmingham als oude industriesteden die zichzelf opnieuw hebben moeten uitvinden. Amsterdam is wellicht te vergelijken met Barcelona, en Maastricht met Edinborough. Voordeel hiervan is dat dit ook de Europese discussie over het sociaal domein kan voeden, en Europa voor burgers meer wordt dan een geld- en bankenunie. Ten slotte zijn er momenten en plaatsen nodig om de democratie te onderhouden: om de liefde ervoor levend te houden. Uiteraard is dit een belangrijke taak voor het onderwijs, onder meer via burgerschapsvorming. Maar het onderwijs kan dat niet alleen. Wat zijn momenten en plaatsen waarop wij de lokale democratie onderhouden en vieren, zou iedere gemeente zich moeten afvragen. De instituties die we hiervoor hadden of nog net hebben, zoals bibliotheken en buurthuizen – mits ze zich op ontwikkeling en ontplooiing richten – zijn dan net zo cruciaal als een wmo-loket of de thuiszorg.

Maar er is meer te doen om de democratie lokaal levend te houden. Zijn er lokale helden die ooit een moedige bijdrage hebben geleverd aan de democratie? Die meisjes onderwijs gaven toen ze nog nauwelijks naar vervolgonderwijs doorstroomden? Die zich dapper verzetten tegen heersende machten in naam van de democratie? Die opkwamen voor de belangen van minderheden? Democratie is best een feestje waard!

#### Literatuur:

- **Bovens, M., & Wille, A. (2014).** *Diplomademocratie*. Prometheus.
- **Costera Meijer, I. (2013)** Beruchte buurten? Een journalistieke koorddans tussen kritiek en inspiratie in probleemwijken. In: Tonkens, E., & de Wilde, M. (Eds.). (2013). *Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk*. Van Gennep, pp. 229- 242.
- **Gilbert, N. (2004) [2002]** *Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility*. Oxford University Press.
- **Fishkin, J. S. (1991).** *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform* (Vol. 217). New Haven: Yale University Press.
- **Fung, A. (2004)** *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Princeton U.P. Princeton/ Oxford.
- **Commissariaat voor de media (2013) Mediamonitor.** *Regionale dagbladen en lokale dagbladedities* <http://www.mediamonitor.nl/analyse-verdieping/regionale-dagbladen-en-lokale-dagbladedities-2013/>.
- **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013)** *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- **Pollitt, C., Harrison, S., Dowswell, G., Jerak-Zuiderent, S., & Bal, R. (2010).** *Performance regimes in health care: institutions, critical junctures and the logic of escalation in England and the Netherlands*. *Evaluation*, 16 (1), 13-29.
- **Van Reybrouck, D. G. (2013).** *Tegen verkiezingen*. De Bezige Bij.
- **Tonkens, E. & Verhoeven, I. (2011)** *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burger en overheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press. (gratis te downloaden op oa. [www.evelientonkens.nl](http://www.evelientonkens.nl))
- **Tonkens, E en T. Swierstra (2008).** 'Meetlust: de wil tot meten.' In: Swierstra en Tonkens *De beste de baas?* Amsterdam University Press, 2008, 119-148.
- **Tonkens, E. , J. Schmidt, M. Trappenburg en M. Hurenkamp (2015)** *De Montessori-democratie, Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek* Amsterdam: Amsterdam University Press. (gratis te downloaden op oa. [www.evelientonkens.nl](http://www.evelientonkens.nl))
- **Transitiebureau en Movisie (2014)** *Overzicht meetinstrumenten en monitoren sociaal domein*. <https://www.movisie.nl/publicaties/overzicht-meetinstrumenten-monitoren-sociaal-domein>.

Wethouder Miriam Haag, gemeente Breda naast de duoscootmobiel en naast een scootmobiel uit de scootmobielpool. Bewoners van woonzorgcentrum Elisabeth Overakker maken gebruik van de duoscootmobiel, die speciaal geschikt is voor mensen met een visuele beperking. Zo kunnen zij er samen met iemand anders (bijv een mantelzorger) op uit trekken. Het zorgt voor sociale contacten, beweging en lekker buiten zijn. Met de scootmobielpool worden deze kostbare voorzieningen gedeeld, niet langer iedereen een eigen scootmobiel maar samen gebruik maken van een pool. "Delen is het nieuwe hebben" gaat ook hier op en bevalt prima op deze locatie waar veel ouderen bij elkaar wonen.



# Kwaliteit boven kwantiteit: een evaluatie van drie omwentelingen in overheidsland

In overheidsland zijn momenteel drie revoluties gaande. Drie omwentelingen dus. Als wetenschapper wist ik dat niet. Ik was bezig met een onderzoek dat de derde revolutie zou kunnen motiveren, maar pas toen ik wethouder werd in mei 2014, merkte ik dat die omwenteling al onderweg was. Van die eerste omwenteling had ik, denk ik, wel wat opgepakt uit de kranten maar van de derde omwenteling had ik geen weet, en na anderhalf jaar wethouderschap doorgrond ik haar nog steeds niet goed. Al de drie omwentelingen geven te denken. Daarom dit essay.

## Eerst de omwenteling van de wetenschap naar bestuur

Het wethouderschap bracht ook een omwenteling in mijn eigen leven teweeg en in mijn wereldbeeld. De wereld ziet er na anderhalf jaar in het raadhuys van Hilversum anders uit. Eerst iets over die omwenteling want dat kan mijn kijk op die andere drie verhelderen. Toen de voorzitter van de SP fractie in Hilversum mij vroeg of ik wethouder wilde worden, vond ik dat een ongepaste vraag. Dat was in het vroege voorjaar van 2013. Ik was net lid geworden van de SP om eens politieke kleur te bekennen—om uit de kast te komen, zo voelde dat.

Het idee om wethouder te worden was nooit in me opgekomen en ook toen zij de vraag stelde, bleef het ondenkbaar. Hoogleraren worden geen wethouder. Toen bleek dat mijn afwijzing van het wethouderschap een breekpunt zou zijn in de coalitieonderhandelingen, kon ik geen nee zeggen. En dat terwijl vrijwel iedereen in mijn directe omgeving het mij afgeraden had. Het wethouderschap is immers een ondankbare taak, met veel geneuzel en gedoe, weinig impact en geen erkenning. Wie kent de wethouders van zijn stad? (Wie herinnert de wethouders van vroeger? Ik kreeg geen voltijds wethouderschap en kon aanblijven als hoogleraar. Met als gevolg dat ik op maandag college geef en dinsdag college heb.

Ik ben nu wethouder voor de SP in een college met D'66, de VVD en het CDA. Mijn portefeuilles zijn Sociale Zaken, Werk en Inkomen (Participatie), Welzijn, Buurten en Hoger Onderwijs. Op maandag geef ik colleges in de culturele economie aan de Erasmus Universiteit.

De omwenteling in mijn eigen wereldbeeld manifesteert zich op velerlei manieren. Voor 2013 was ik geabonneerd op de Gooi en Eemlander maar kieperde die meestal ongelezen in de papierbak. Nu lees ik die krant als eerste maar dan alleen voor het regionale nieuws. De Volkskrant en de NRC lees ik voor het andere nieuws. Voor 2013 was ik niet of nauwelijks bezig met de lokale politiek. Mijn kennis van Hilversum ging zo ver als mijn buurtje, de markt, het filmtheater en wat mensen her en der. Had mij gevraagd over de plaatselijke gemeenteraad en ik had waarschijnlijk de laetdunkende opmerkingen gemaakt over nodeloos geneuzel en gedoe om niks die “normaal” zijn in de academische wereld. In werkelijkheid had ik geen flauw idee. Nu heb ik oprechte waardering voor al die mensen die veel tijd spenderen aan hun werk als gemeenteraadslid en ben ik onder de indruk van het democratisch proces in het raadhuis. Vroeger zou ik de vorige zin zonder bijgedachte hebben opgeschreven, nu ben ik me bewust van de politieke consequenties en bespeur een zweem van twijfel aan mijn eigen oprechtheid. (Ik heb aan B&W gemeld dat ik dit essay ga schrijven maar zij geloofden het wel. Ik schrijf dit als hoogleraar. Toch?) En ik heb een totaal ander beeld van Hilversum. De stad blijkt gevuld met allerlei projecten maar vooral ook met allerlei mensen wier verhalen ik nu ken. Ik weet van Niels, Marjolein, Ben, Bob, Wolter, Marjo, Uwe en zovelen meer; ik weet wat er gaande is in hun leven en ik weet hoe zwaar het lot is van teveel mensen. Ik heb mensen in allerlei bedrijven en organisaties leren kennen en weet zo ongeveer wat hen bezighoudt. Er is een wereld voor me open gegaan.

Een andere omwenteling had met mijn kennis te maken. Toen ik begon, eerst met de onderhandelingen en later als wethouder, begreep ik verbijsterend weinig van de discussies. Ik acht mezelf niet gauw de domste in een gezelschap maar ik kon de discussies over de begroting, en over allerlei andere onderwerpen inclusief die van mijn portefeuille vaak niet volgen. Na anderhalf jaar heb ik dat nog steeds met een aantal onderwerpen.

Het probleem was onder meer de taal die men hanteert. Wat bedoelden ze met “mantels”, de hardheidsclausule”, “verordeningen”, “beleidsregels”? En vanwaar steeds de verwijzingen naar de “kaders”? Wat zijn dat? Ook na uitleg bleven de “kaders” vaag. Dat ze belangrijk waren begreep ik wel want men kon er met verheven stem over spreken. Ik worstel nog steeds met allerlei dossiers. De begroting, vastgoed projecten, een buslijn, bestemmingsplannen, het blijft allemaal taaie materie. Ondertussen moeten gemeenteraadsleden er brood van bakken en dat zonder de ambtenaren die mij terzijde staan.

De kloof tussen de kennis die ik op de maandag mag delen en tentoonspreiden en de kennis die ik nodig heb vanaf de dinsdag is groot. Wat dat betreft, ervaar ik geen revolutie want dat wist ik al. In mijn boek *Speaking of Economics* (2008) laat ik zien dat de directe impact van economisch onderzoek op beleid grillig, onvoorspelbaar en meestal afwezig is. Mijn ervaringen van de afgelopen twee jaar hebben die conclusie versterkt. In al die tijd heb ik de wetenschap niet aan mijn tafel mogen aantreffen. (De uitzonderingen zijn mijn promotiestudenten die hun werk komen bespreken.) Mijn ambtenaren hebben nog nooit een beroep gedaan op welke wetenschappelijke studie ook en hun beleidsstukken ontberen wetenschappelijke referenties. Als ik in het raadhuis ben, vraag ik me wel eens af wat al dat gedoe op de universiteiten, al het onderzoek, al het geld dat daaraan gespendeerd wordt, voor zin heeft. In de wereld van beleid doet het er weinig tot niks toe, en dat terwijl veel onderzoek, en zeker het economische, gericht is op beleid. Althans dat veronderstelt men.

De kloof tussen wetenschap en beleid ervaar ik nu dus aan de twee kanten. Op de maandag geniet ik van de drie uur die ik met studenten heb om te reflecteren, ideeën te onderzoeken, concepten te ontwikkelen en ze door te denken. Als ik dinsdag in het college van B&W dertig seconden krijg is dat veel. Al gauw onderbreekt de burgemeester mij met de verzuchting dat dit geen college is. In de bestuurlijke en politieke discussie is er geen tijd voor bespiegelingen, voor het stellen van de waarom en hoezo vragen. “Wat is je punt?” “Wat wil je nu zeggen?” De kennis die voor besturen nodig is, staat ver af van de kennis die op de universiteit gegenereerd wordt.

Door steeds van de ene kant naar de andere kant te schakelen, lukt het me evenwel steeds beter de verbanden te leggen. Ik schrijf dit essay om die verbanden te proberen te duiden. Dat had ik anderhalf jaar geleden niet kunnen doen. Er is hier niet zozeer sprake van een omwenteling maar van voortschrijdend inzicht door wat we in de wetenschappelijke wereld “participerende observatie” of “*action research*” zouden noemen.

Een onderdeel van dat voortschrijdend inzicht is de observatie dat niet zozeer kennis de discussie in het raadhuis voedt maar dat waarden haar bepalen. Mijn ambtenaren en collega bestuurders komen niet met uitgebreide empirische studies om hun voorstellen te motiveren maar met uitgangspunten en begrippen die hun waarden aangeven.



Ergens had ik dat wel verwacht op grond van eigen onderzoek maar toch komt het als een inzicht. Zo viel me op hoezeer marktwaarden nog steeds de ambtelijke wereld beheersen. Inwoners krijgen het beladen begrip “klant” toegedicht en ambtenaren, en met hen bestuurders, spreken graag over “vraaggericht werken”, “keuzevrijheid” (voor de “klanten” dus), “concurrentie”, “efficiëntie”, “inkoop”, “aanbesteden”, “sturen op prijzen” en “resultaat gericht werken.” Onze medewerkers heten “klantmanagers” en de hoge ambtenaren vormen het “concertteam”. Het zijn allemaal geladen begrippen. Probeer deze begrippen maar eens uit in, pak eens beet, een groepje kunstenaars, wetenschappers of dominees, en je zult opmerken hoe beladen ze zijn door de sterk negatieve reacties die je krijgt. Mijn ambtenaren en bestuurders zijn zich daar niet van bewust, althans dat is mijn indruk. Want zo praat je nu eenmaal.

De begrippen zijn geladen omdat ze richting geven aan het beleid en het gedrag. Is de zorg een “markt”, dan moeten we “inkopen”; is degene die voor een uitkering komt een “klant”, dan moeten we “vraaggericht” werken en kan de “klant” “klagen” over de slechte dienstverlening. Ik loop tegen deze praktijken aan omdat ik als politicus andere waarden aanhang.

Maar de waarden zijn aan het veranderen. Dat viel me al snel op. Men heeft nog steeds de mond vol van marktwaarden maar sociale waarden nemen langzaam maar zeker over. Het meest opmerkelijke is het “in je eigen kracht zetten.” Deze waarde—want blijkbaar vinden we het belangrijk dat dat gebeurt—komt voor zover ik weet uit de koker van D’66 en is nu gemeengoed in overheidsland. De waarde van “zelfredzaamheid” hoor ik ook vaak. “duurzaamheid” lijkt als waarde ingeboet te hebben, terwijl de waardering van “de inclusieve arbeidsmarkt” en “buurtgericht werken” sterk aan het opkomen is. “samenhang”, “samenwerking” blijven het als typisch Nederlandse waarden goed doen. We laten overigens ook niemand “tussen het wal en schip vallen”, en willen een “zachte landing”. Al deze begrippen “laden” de ambtelijke en bestuurlijke werkelijkheid nadrukkelijk anders dan de begrippen die ik eerder opsomde zoals “klant”, “aanbesteding” en “resultaatgericht werken”. Ze gaan de kant op die ik zoek.

### De duiding van de drie omwentelingen

De verandering van waarden is één van drie omwentelingen waar ik op doelde. Ik benoem ze alle drie:

1 **De zogenaamde drie “decentralisaties”** die erop neer komen dat de nationale overheid een drietal taken overhevelt naar de lokale overheden. Het gaat om jeugdzorg, werk en inkomen (participatie) en zorg aan langdurige zieken en ouderen. De gemeenten krijgen daarmee veel meer geld dan ze hadden, maar wel ongeveer 20% minder dan de nationale overheid zelf had voor deze taken. Het uitgangspunt is dat gemeenten het beter en vooral

ook goedkoper kunnen doen omdat ze er dichter bovenop zitten. Deze omwenteling kan de opletende burgers van Nederland niet ontgaan want als ze er niet voortdurend over lezen en horen, merken ze het omdat ze voor zoveel meer zaken bij hun gemeente moeten aankloppen.

Deze omwenteling heeft grote invloed op mijn wethouderschap maar omdat ik dit voor de eerste keer doe, ervaar ik haar nauwelijks als een omwenteling. Wat me vooral bezighoudt is hoe we deze omwenteling vorm en inhoud geven in het licht van de volgende omwenteling die ik waarneem.

2 **De socialiserende overheid**, oftewel een overheid die in relatie met mensen en organisaties in de samenleving haar sociale doelen poogt te realiseren. Het gaat hier om de omslag in het waardensysteem dat ik hierboven aangaf. Het lijkt erop dat ambtenaren en bestuurders de samenleving hebben herontdekt, en dat het trendy is geworden om “responsief” te zijn, te “netwerken”, “partnerrelaties” aan te gaan, “duurzame” relaties te ontwikkelen, in te spelen op “burger-” of “maatschappelijke initiatieven”, “buurtgericht te werken” enzovoort.

Hoe ingrijpend deze omwenteling is, zal niet iedereen direct duidelijk zijn. Zoals ik het zelf begrijp, zal het een ingrijpende cultuurverandering vereisen in overheidsland om haar te realiseren. Ambtenaren zullen anders hun werk gaan doen. Ze zullen bijvoorbeeld minder op kwantiteiten en meer op kwaliteiten moeten sturen.

3 **Regionalisering**: regio’s worden bestuurlijk autonoom en zullen de macht van nationale overheden ondergraven. Als econoom was ik me al bewust dat het economisch belang van regio’s in de afgelopen tijd sterk toegenomen is. Economen duiden deze ontwikkeling met het begrip “clustering.” Gelijksortige economische activiteiten hebben de neiging zich te concentreren of clusteren in afgebakende geografische eenheden, zoals Silicon valley, het Ruhr gebied en natuurlijk in grootstedse gebieden zoals Londen, Shanghai, Amsterdam en New York. Daarmee verliezen nationale eenheden economische betekenis. Het gaat steeds meer om regio’s. In Nederland zien we deze ontwikkeling bevestigd in de oprichting van regionale “economic boards” en de organisatie van het bestuur op regionaal niveau.

Van dat laatste was ik me niet bewust tot op het moment dat ik wethouder werd. Toen ontdekte ik dat de decentralisatie niet zozeer richting gemeenten ging maar richting regio’s. Wat lokale politici ook mogen beweren in de interactie met hun gemeenteraden, de belangrijke besluitvorming over en de uitvoering van de nieuwe taken vinden op regionaal niveau plaats.

Ik denk niet dat veel mensen in mijn regio, Gooi en Vechtstreek, beseffen dat ze a) in die regio wonen, b) dat de regio het hoofdkantoor heeft in Bussum en c) dat wij lokale bestuurders vrijwel wekelijks naar het regiokantoor gaan om samen met de andere bestuurders in de regio te besturen en dat we dan vooral luisteren naar wat regioambtenaren hebben voorbereid.

Dat de leden van de gemeenteraad worstelen met de regionalisering van het bestuur, is te verwachten. Want hoe democratisch is de besluitvorming nog als zij vooral met voldongen feiten geconfronteerd worden? Hoe kunnen gemeenteraden nog invloed uitoefenen als hun bestuurder er maar één van de negen is?

Deze omwentelingen geven te denken. Daarvoor zet ik in wat ik als wetenschapper heb doordacht.

### Een waardenvol perspectief

Wanneer mensen aan wetenschap denken, gaan de gedachten naar de natuurwetenschappen. Ze denken dat een wetenschap de feiten onderzoekt aan de hand van theorieën en modellen en die werkelijkheid verklaart en voorspelt. Daarom is de teleurstelling over bijvoorbeeld de economische wetenschap groot omdat die wetenschap weinig weet te verklaren en nog minder kan voorspellen. Maar deze opvatting van de wetenschap is een misvatting. De belangrijke impact van wetenschappen is niet hun verklarings- en voorspellingskracht maar hun vermogen de werkelijkheid te duiden. Adam Smith voorspelde niet maar reikte een zienswijze aan die uiteindelijk een stevige stempel zette op de zienswijze van economen en hun leerlingen. Marx zette daar een andere zienswijze tegenover die ruim de helft van de wereld op de kop zette met de door hem geïnspireerde socialistische en communistische experimenten. Keynes bood met zijn zienswijze een weg uit aan de westerse wereld met als gevolg overheden die bijna de helft van de economie voor hun rekening nemen. Jan Tinbergen liet ons de economie zien als een machine met knoppen waar de overheid aan kan draaien. Hij voedde de instrumentalistische zienswijze die tot de dag vandaag domineert. De zienswijze van Keynes werd uitgedaagd door de zienswijze van mensen als Milton Friedman en Friedrich Hayek, waardoor mensen zijn gaan denken dat overheden inefficiënt en ineffectief zijn en dat we ons heil beter in de markt kunnen zoeken. Vandaar de draai naar de markt met de liberalisering en privatisering van allerlei activiteiten (zoals energie, telecomunicatie, jeugdzorg, zorgverzekeringen, openbaar vervoer voor een deel, en ook een deel van het onderwijs.) Ook deze zienswijze lijkt nog steeds te domineren in overheidsland.

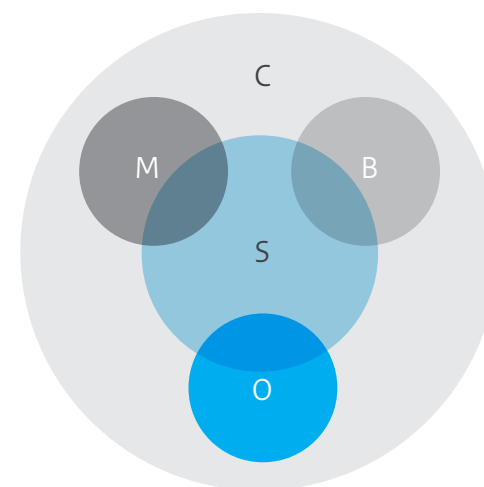
De toenemende bedenkingen ten aanzien van het marktgerichte en instrumentalistische denken vragen om een alternatief, om een andere zienswijze. Ik haak aan bij de opkomende belangstelling voor de sociale dimensie met haar sociale waarden en kom bij deze met een perspectief dat uitgaat van waarden, een waardenvol perspectief dus. Het doel is een

karakterisering of conceptualisering van de wereld om ons heen die betekenis geeft aan wat ons opvalt, zoals het drietal omwentelingen.

Dit waardenvolle perspectief krijgt gestalte in de filosofie en allerlei wetenschappelijk werk. Collega economen doen er weinig aan met uitzondering van mensen als Deirdre McCloskey en Robert Skidelsky; collega's in de bedrijfswetenschappen des te meer. Ik deel een aantal inzichten die ik recentelijk heb opgedaan in mijn onderzoek en die ik heb opgetekend in mijn aankomend boek "Doing the Right Thing: A Value Based Economy" (zie Klamer.nl). Ik laat een "model" zien waarmee ik het drietal omwentelingen in overheidsland kan duiden.

Laat ik beginnen erop te wijzen dat mensen in het algemeen en politici en politieke bestuurders in het bijzonder voortdurend bezig zijn met het realiseren van waarden. Zij proberen waar te maken wat ze belangrijk vinden. Dus als politici belangrijk vinden dat mensen niet "betutteld" worden maar "in hun eigen kracht gezet worden", hebben ze als bestuurders de uitdaging een manier te vinden om die waarde waar te maken. Wil ik een "inclusieve arbeidsmarkt" waarin ook mensen met een beperking hun werk kunnen doen, dan zal ik dat als wethouder hoe dan ook moeten realiseren.

Volgens het model dat ik ontwikkeld heb, beschikken wij als individuen, en ook als bestuurders, over vijf logica's waarmee we onze waarden kunnen waarmaken. Ieder logica speelt zich af in een specifieke sfeer. Het plaatje van dit model ziet er als volgt uit:



De **B** staat voor de bestuurlijke sfeer en de bestuurlijke logica, de **M** voor de markt en markt logica, de **S** voor de sociale sfeer, de samenleving in al haar facetten, en de Sociale logica, de **O** voor oikos (dat “thuis” betekent in het Grieks) en voor de logica van de oikos. De alom-vattende **C** is de culturele sfeer waarin waarden hun betekenis krijgen volgens de daarin geldende culturele logica. Ook al is deze sfeer alomvattend heb ik het voor dit essay niet echt nodig dus concentreer ik me op de andere vier.

De neiging is stevast te beginnen met de logica's van de B en de M. Althans zo werkt dat in de overheid. Dus als ik en mijn ambtenaren mensen met een arbeidsbeperking aan het werk willen krijgen, gaan we bedenken welke programma's we daarvoor kunnen ontwikkelen, welke budgetten we nodig hebben, en welke verordeningen we moeten wijzigen. Daar zijn we het afgelopen jaar druk mee bezig geweest. Mijn ambtenaren hebben eindeloos vergaderd met andere ambtenaren in de regio, om allerlei nota's en stukken te produceren, om vervolgens ons bestuurders beslissingen te laten nemen. Dat alles vindt plaats in de bestuurlijke sfeer en volgt de bestuurlijke logica. Dus hebben we kaders nodig, moeten de cijfers kloppen, benadrukken we de waarden van rechtmatigheid en gelijkheid (“gelijke monniken, gelijke kappen”), spreken van categorieën beperkingen (0-40%, 40-80, en 80-100), bedenken prestatie indicatoren en doen ons best de voorstellen zo te formuleren dat de meerderheid van de gemeenteraad akkoord kan gaan.

Een aantal collega-bestuurders heeft moeite met de bestuurlijke aanpak en wil meer inzet van de markt logica, van de M dus. Nu hebben we een bedrijf dat wij als gemeenten in de Gooi- en Vechtstreek samen met Almere bezitten en dat een groot aantal mensen met een beperking te werk stelt en hen nu ook traint voor een baan. Bestuurders die marktwaarden belangrijk vinden, willen meer “concurrentie” en daarom willen ze ons bedrijf privatiseren. Hoe meer de mensen in de private sector aan het werk gaan, hoe meer aanbieders van dit soort werk er zijn, hoe beter. Althans, zo waarderen zij de situatie. Ik vermoed dat sommigen ook de re-integratie door private partijen wil laten doen (ook al heeft wetenschappelijk onderzoek overduidelijk aangetoond dat private partijen in een eerdere periode veel geld is betaald met verbijsterend weinig resultaat). De M logica met haar bijpassende waarden ligt nog steeds goed.

De marktlogica dicteert ook de instrumenten die wij inzetten, zoals de loonsubsidie die we bieden aan werkgevers de mensen met een beperking niet willen nemen. De veronderstelling is dat private partijen vooral reageren op monetaire prikkels. Dus geven wij die.

De inzet van de M logica door bestuurders volgt het dictaat van het neoliberalisme. Als ik ambtenaren daarop wijs, kijken ze me meestal wat vaag aan. Nu kan ik ze niet kwalijk nemen dat ze Foucault niet gelezen heb, of andere bronnen die dit duidelijk zouden kunnen maken, maar ze bevestigen hiermee Foucaults bewering dat een systeem van waarden in het gebruik

waarheid wordt. Voor degenen die geïnteresseerd zijn: een belangrijke inspiratie voor de neoliberale overheid was het New Public Management waarmee ambtenaren overtuigd werden dat de overheid een bedrijf is en als een bedrijf gerund moet worden. En dus begonnen ambtenaren en bestuurders marktwaarden aan te hangen met van allerlei gevolgen. Zo gingen overheden overstappen van subsidies of opdrachten naar “aanbestedingen” en “inkoop” van gewenste diensten en producten om “eerlijke concurrentie” en “objectieve” beoordelingscriteria te realiseren. Dat is dus liberaal beleid. Een goed voorbeeld van neo-liberaal beleid is het zogenaamd “vraaggestuurd” werken. Men heeft dit overgenomen van commerciële bedrijven die zeggen “klantgericht” te werken. De commerciële bedrijven bedoelen dat ze voortdurende rekening moeten houden met de behoeftes van hun klanten. Willen de klanten beter brood, dan krijgen ze dat. Tenminste, als ze er voor betalen. Want je bent alleen klant als je wilt betalen. Hun aanpak blijft dus geldgericht. In navolging van commerciële bedrijven roepen ambtenaren en hun bestuurders graag dat ze “vraaggericht” werken. Ze willen eigenlijk zeggen dat ze niet willen uitgaan van hun eigen aanbod. In werkelijkheid doen ze dat wel om de eenvoudige reden dat de inwoners niet betalen voor hun diensten en dat wat ze kunnen vragen vastgelegd is in de verordeningen. Een dakloze kan niet naar ons Sociaal Plein komen (zoals we de toegang tot de gemeente noemen) om geld voor drank te vragen of een gezellige woning met een leuke vrouw, hoe redelijk die vragen ook mogen zijn. Wat hij wel kan vragen, moet passen binnen de regels die wij hebben vastgesteld voor zijn situatie. Onze “klant” kan niet een onsje meer of minder vragen. Als hij ontevreden is met de uitkomst, kan de dakloze niet bij onze concurrent terecht, want die hebben we niet. Hij kan wel een klacht indienen. De term “vraaggericht” klopt dus niet. En de duiding “klant” ook niet.

Ook met de toepassing van de M logica, blijft de B logica dominant, in tegenstelling tot wat veel mensen denken. Want ook al gebruiken bestuurders en hun ambtenaren de M logica, deze logica blijft ingekaderd in de B logica. Dat blijkt onder meer uit een grote toename van toezicht en accreditatie en controle procedures. De sleutelwaarden van bestuurders blijven “controle”, “beheersing” en “rechtmatigheid”. Bestuurders moeten kunnen blijven besturen.

U begrijpt: ook al ben ik econoom ik heb het niet zo op met de toepassing van de marktlogica in de sfeer van de overheid. Die logica werkt goed als de overheid een mango of een auto wil kopen, maar wordt problematisch wanneer het om kwetsbare en kwaliteitsgevoelige goederen gaat als zorg, ondersteuning, aandacht, en begrip, wanneer waarden als gelijkwaardigheid, menswaardigheid en solidariteit in het geding zijn. De marktlogica is niet geschikt voor het realiseren van sociale waarden, net zomin als de B logica dat is. Daar is de Sociale logica voor.

Mijn eerste ingreep als wethouder was dan ook de medewerkers van het Sociaal Plein op te dragen op te houden om over inwoners als hun “klanten” te spreken. Het zijn “inwoners”, of

“deelnemers” als ze deelnemen aan een programma, of “kandidaten” als ze op weg zijn naar een baan. Sindsdien doen ze hun best om de term “klant” te vermijden, en verontschuldigen zich als ze het toch doen. Nu probeer ik van het begrip “klantmanager” af te komen, want dat begrip bevat twee vloeken in één zucht. Dat blijkt wat lastiger. De macht van een wethouder blijft beperkt.

Kan het anders? Hebben we iets aan de andere logica’s in mijn plaatje? Laten we kijken.

Een ambtenaar uit Urk gaf me een goed voorbeeld van de werking van de logica van de oikos, het thuis. Hij merkte op dat Urk altijd al een inclusieve arbeidsmarkt heeft want als iemand in de familie een beperking heeft, zorgen de familieleden dat hij of zij in één of ander familiebedrijf aan de slag gaat. Familieleden zorgen voor elkaar. Dat is de logica van de oikos. Als dat niet mogelijk is, kan zo iemand wel terecht bij een ander bedrijf. Zoiets wordt geregeld in gesprekken na de kerkdienst of in het café. Dat is de werking van de Sociale logica. De overheid en de markt komen er niet aan te pas.

De logica van de oikos is de logica van zorg, loyaliteit en afhankelijkheid. Het leven begint voor een ieder van ons in de oikos, ons thuis, en zal waarschijnlijk daar ook eindigen. U en ik bekijken de wereld vanuit de oikos, zoals het plaatje wil aangeven (en dus niet vanuit het raadhuis zoals de bestuurderstaal doet denken.) Als het in de buitenwereld niet goed gaat, zoeken we ons toevlucht thuis, tenminste als we een sterk thuis hebben. In de samenlevingen van Urk en Spakenburg is de oikos krachtig. Dat is ook het geval in samenlevingen als die van Griekenland en Portugal. Word je daar werkloos, dan trek je in bij je ouders, grootouders of misschien wel een oom of tante om in ieder geval onderdak en te eten te hebben. In het overgrote deel van Nederland heeft de oikos die werking niet. Een belangrijke reden is dat de overheid en ook de markt allerlei taken en verantwoordelijkheden hebben overgenomen, zoals zorg voor de ouderen, steun ingeval van werkloosheid en een arbeidsbeperking.

Als politicus waardeer ik maatschappelijke zorg en maatschappelijke ondersteuning bij tegenslag zoals werkloosheid en arbeidsbeperking. Tegelijkertijd ben ik ervan overtuigd dat onze menswaardigheid de meeste kans krijgt als we verantwoordelijkheid kunnen nemen voor ons eigen leven en dat van degenen die van ons afhankelijk zijn. Het lijkt me vreselijk als ik er niet kan zijn voor mijn kinderen als ze mijn ondersteuning nodig hebben. Ik ga er vanuit dat andere vaders en moeders hetzelfde gevoel kennen. Ik geloof ook niet dat ik als persoon andere mensen, inclusief mijn kinderen, kan helpen; uiteindelijk kunnen mensen alleen zichzelf helpen. Anderen kunnen hen hoogstens ondersteunen, stimuleren en verzorgen. Daarom wil ik graag dat onze medewerkers in het Sociaal Plein inwoners met problemen of lastige situaties twee vragen stellen nadat hun situatie duidelijk is. De eerste vraag is: “Wat is belangrijk voor u?” Die vraag appelleert aan hun waarden. De vervolgvraag is: “Wat kunt u zelf doen om dat wat belangrijk voor u is te realiseren?” Met die vragen erkennen

en waarderen we de ander als iemand met een eigen leefomgeving, met eigen waarden, en gaan er vanuit dat zo iemand zelf richting wil geven aan zijn of haar leven. Vervolgens kunnen we kijken wat wij, als samenleving, als gemeente, kunnen doen om bij te dragen aan het realiseren van die waarden. Dat geeft een heel ander verhaal dan het verhaal dat we krijgen met vragen als “wat wilt u?” (de “vraaggerichte” vraag) en—aan onszelf—“waar heeft deze persoon recht op?”

Een paar maanden geleden had ik een ontmoeting met een groep daklozen. Terwijl we koffie dronken uit witte plastic koffiebekers vertelden ze om de beurt hun verhaal. Het ene verhaal was nog erger dan het andere. Wat een pech, wat een ellende maar ook wat een stomiteiten vertelden ze. Toen vroeg ik ieder afzonderlijk wat belangrijk voor hem of haar is. Niet één had het over drank of een dak boven het hoofd. De één na de ander gaf aan dat het belangrijkste voor hen is ergens bij te horen. Maar dat was niet alles. Bijna iedereen voegde daaraan toe dat ze iets voor anderen wilden betekenen, dat ze iets wilden bijdragen, al verwoordden ze het verschillend. Dat raakte mij—ik kreeg de tranen in de ogen. Maar ja, hoe maken ze dat waar? Wat kunnen wij doen ter ondersteuning en stimulering? Met die vragen fietste ik weg.

Gaan we ons huis uit en laten we ons thuis achter ons, dan treden we de sociale sfeer binnen, en dus niet de M of de B. We doen dat op straat, op het schoolplein, op de club, in de kerk, in het buurthuis en waar we ook op informele wijze omgaan met mensen met een ander thuis. Die sociale sfeer is onze gemeenschap, de samenleving waar we deel van uitmaken. Hier in Nederland zijn we gezegend met een redelijk sterke samenleving. In tegenstelling tot wat veel Nederlanders denken hebben Amerikanen ook een sterke samenleving. In Syrië valt de samenleving momenteel uit elkaar. Landen als Rusland, Griekenland ontberen een sterke samenleving met alle problemen van dien. Een sterke samenleving draagt bij aan het goed functioneren van markten en bestuurlijke sferen onder meer door corruptie te veroordelen en vertrouwen te kweken.

Cruciaal voor een sterke samenleving is de bereidheid van de deelnemers om eraan bij te dragen, door zich in te zetten voor clubs, politieke partijen, actiegroepen, buurtfeesten, kerken, daklozen en vluchtelingen. Hoe minder de logica’s van de markt en het bestuur daarbij een rol spelen, hoe sterker de samenleving is.

In Nederland, net zoals overigens in de VS, krijgen we steeds meer signalen dat de samenleving onder druk staat. Het vertrouwen lijkt af te kalven en een gevoel van onbehagen neemt toe. De opkomst van de PVV is een veeg teken. Dat er mensen gefrustreerd zijn omdat ze er te weinig toe lijken te doen, te weinig waardering krijgen, en zich weggezet voelen door anderen, is van alle tijden. Alleen lijkt hun aantal nu wel erg snel toe te nemen. Ik denk niet dat we dit probleem met Markt en Bestuurlijke logica’s kunnen adresseren. Een vitalisering van de Sociale logica lijkt geboden. Een belangrijk deel van mijn beleid is daarop gericht. Gemakkelijk is dat niet als je vanuit de Bestuurlijke logica opereert.



Hebben we het over arbeidsbeperking, dan ga ik er vanuit dat een goed programma en een stevig budget kunnen helpen. Maar ze zijn niet de oplossing. Cruciaal is dat we iets terugpakken van wat de samenlevingen in Urk en Spakenburg nog hebben. Ik doel op een versterking van de Sociale logica.

Het verhaal van Bob vertelt wat ik bedoel. Ik kwam Bob tegen toen we met B&W vergaderden in een school voor kinderen met een geestelijke beperking. Hij zat in de leerlingenraad. Hij bleek 18 jaar oud te zijn. Ik vroeg me af wat er met hem zou gaan gebeuren als hij van school gaat. Is daar een programma voor, vroeg ik aan de directeur. Dat bleek niet zo te zijn. Een tegenvaller want we zijn druk bezig om onze programma's aan te laten sluiten bij scholen. De volgende dag woonde ik de opening van een bakkerij en een wasserette bij; we hadden als gemeente een deel gefinancierd omdat ze mensen met een beperking in dienst zouden nemen. In de volle zaal zag ik tot mijn verrassing Bob. Ik stapte op hem af. Zijn vader zat naast hem en hij vertelde me, omdat Bob niet zo gemakkelijk praat, dat Bob twee dagen per week in de wasserette werkt en dat als hij klaar is met school er vijf dagen kan werken. Dat was mooi want Bob heeft een fascinatie voor wasmachines, voegde hij toe. Bob knikte enthousiast mee. Hoe was het zo gekomen (want er was toch geen programma)? Het bleek dat een juf van Bobs passie wist en ook iemand kende die weer de persoon kende die met de wasserette bezig was. Kat in het bakkie. Niks geen programma, niks geen marktwerking, maar gewoon de werking van de Sociale logica. Noem het netwerken, noem het gemeenschapszin, noem het oprechte aandacht, noem het betrokkenheid: het zijn allemaal sociale waarden.

U begrijpt nu misschien dat mijn hamvraag is hoe de Sociale logica volwaardiger kan worden en wat ik als bestuurder daar aan kan bijdragen. De drie omwentelingen zouden een positieve rol kunnen spelen maar doen dat vooralsnog veel te weinig. En dat is omdat vooral de eerste omwenteling, die van de decentralisatie, nog teveel de marktlogica volgt en de derde, die van de regionalisering, te bestuurlijk wordt ingezet.

Ik wil nu laten zien dat het model van de sferen mij kritisch doet kijken naar de drie omwentelingen en tegelijkertijd richting geeft voor het zoeken naar oplossingen.

#### De regio bestaat nu vooral in B; het moet nog werkelijkheid worden in S en C.

Het is bestuurders eigen om de bestuurlijke invloedssfeer, B dus, te willen vergroten. Een grotere schaal zou het bestuur "effectiever" en "efficiënter" maken. "Efficiëntie" en "effectiviteit" zijn typische Bestuurlijke waarden. Een grotere eenheid geeft ook nog eens meer "invloed" in de landelijke en Europese politiek. "Invloed" is een andere B waarde. Vandaar de drang om gemeenten te fuseren en ambtelijke apparaten samen te voegen. Toepassing van die logica heeft ook geleid tot schaalvergroting van scholen, ziekenhuizen, een centralisatie van het politie apparaat en natuurlijk ook een groot Europa. Je zou zeggen dat de decentralisatie van de zorgtaken tegen de trend van schaalvergroting

ingaat. Dat is ook wel zo. Daarom kunnen we spreken we van een omwenteling. Maar de Bestuurlijke logica is hardnekkig. De nationale overheid zegt dat ze taken overhevelt naar de gemeenten. Maar in feite is dat niet zo, want gemeentelijke bestuurders hebben al snel geconcludeerd op basis van de B logica dat ze deze taken alleen niet aankunnen en dat ze de krachten moeten bundelen met andere gemeenten. Op die manier zorgt de decentralisatie voor een centralisering in de regio, en daarmee van een verdergaande regionalisering. De betere ambtenaren werken niet meer voor de gemeenten maar voor het regionaal kantoor want daar wordt het beleid op het gebied van de zorg en de participatie gemaakt en uitgevoerd. Bij ons doet de regio de regionale inkoop van allerlei zorg en stuurt gezamenlijk met gemeentelijke ambtenaren het arbeidsontwikkeling bedrijf aan.

Als ik dit tegen de regio ambtenaren zeg, protesteren ze heftig. Ze willen benadrukken dat ze in dienst zijn van ons, de gemeentelijke bestuurders. Zo ervaar ik dat niet. Ik zie me eerder met andere bestuurders voor allerlei regionale stuurgroepen naar het regionaal kantoor reizen, om daar aan te horen wat er nu aan beleid voorbereid wordt. Iedere keer is de tijd krap dus de ruimte voor een serieuze discussie beperkt. Vaak gaat het om uitvoering dus dan is het politieke belang beperkt.

Het punt is niet dat de regio ambtenaren het niet goed doen, want ze doen het meestal juist wel goed. Het punt is eerder dat als ik het niet eens ben met wat de regio doet, ik al snel achter de feiten en beleidsstukken aan loop. Als ik een plan slecht vind, zoals onlangs, dan probeert de regio ambtenaar mij te overtuigen dat het plan toch goed is—zijn goed recht--, maar blokkeren kan ik het niet. Want dat geeft teveel gedoe met de andere bestuurders. Lastige gemeenteraden zijn vooral dat: lastig. Het werk moet voort. (Ik verwacht heftige protest tegen deze observaties; wellicht zal blijken dat ik als bestuurder dit niet hoor te schrijven.)

In de regio zijn we nu aan het bekijken hoe we het democratisch proces beter kunnen borgen bijvoorbeeld door gemeenteraadsleden positie te geven in het regionaal overleg. Dat zijn bestuurlijke oplossingen. Het probleem is dat er nauwelijks sprake is van een regionale S. Mensen in de regio Gooi- en Vechtstreek voelen zich geen burgers van de regio. Voor Hilversummers is het dichtbij gelegen Bussum al vreemd gebied en Huizen het buitenland waar je nooit komt.

Ik voorzie ook culturele belemmeringen. Zoals Jan en Annie Romein- Verschoor aangeven in hun boek "Erflaters van onze beschaving", maakt het uit of je op zandgrond woont of op drassige grond. De Vechtstreek is vooral drassig en het Gooi zanderig. Sinds mensenheugenis is dat verschil goed voor een cultureel verschil. Dat maakt een gedeelde S van Gooi- en Vechtstreek problematisch. En hoort Huizen erbij? Huizen is van oorsprong een streng gereformeerd vissersdorp en ook al is het dat niet meer, blijft Huizen anders. (Ik haast me toe te voegen dat ik het uitstekend kan vinden met mijn collega's uit Huizen.)

Willen we een echte regio worden met een heuse S dan zullen we manieren moeten bedenken hoe het meer een culturele eenheid kan worden. Het gebrek aan culturele identiteit en een duidelijk beleefd gemeenschappelijk verhaal doet denken aan het culturele tekort van de Europese Unie. Jean Monnet, de grondlegger van de EU, merkte eens op dat als hij het over zou kunnen doen, hij zou beginnen met een gemeenschappelijk beleefde Europese cultuur. Die wijsheid is vooralsnog afwezig in de regio vorming.

Wat bijvoorbeeld te zeggen van de verkiezing van de baljuw, een soort burgemeester voor de regio? En van een regionaal koningsfeest of regionale sportwedstrijden en een stevige investering in de regionale nieuws vergaring en berichtgeving? Zou het mogelijk zijn een gemeenschappelijk verhaal te creëren? Ik denk aan een reizende tentoonstelling of een gevulde regionale digitale ruimte. Misschien gaat de invoering van een gedeelde Gooise Gulden door een groep burgers soelaas bieden. Bestuurlijk zijn dit vage voorstellen. Bezie je een wereld die ingebed is in C, cultuur, zoals in het model dat ik hier introduceer, dan wordt duidelijk dat zonder een zingevende culturele context operaties in M en B tot mislukking gedoemd zijn. De regio behoeft een regionale Culturele en Sociale sfeer.

#### De vorm van de democratie is te bestuurlijk: het kan en moet socialer.

Hebben we het over democratie dan hebben we het vrijwel altijd over de vorm. Het gaat over vertegenwoordiging, besluitvormingsprocedures, overlegstructuren, stemverhoudingen enzovoort. Maar de Bestuurlijke logica geeft slechts vorm aan de democratie; de Sociale logica moet de democratie tot leven brengen. Een goede democratie behoeft een demos. Je wilt dat mensen zich burgers voelen en dat laten zien door mee te denken en praten over wat speelt in hun samenleving en ook wat willen bijdragen om die samenleving sterker te maken.

Niet alleen de regio ontbeert een demos. Ook op lokaal niveau valt veel af te dingen op de kwaliteit van het democratisch proces. Hoe levendig en involverend het democratische proces binnen het raadhuis ook is, het komt nauwelijks over de drempel. Buiten het raadhuis, dus op straat, in cafés en in de huiskamers van de Hilversummers is weinig te merken van al de drukte en het gedoe in het raadhuis. Je zou verwachten dat de nieuwe taken van de gemeente zorgen voor grotere politieke betrokkenheid, maar dat valt tot nu toe tegen. De plaatselijke politiek is in de vorm democratisch maar in sociale zin elitair in de zin dat een kleine club mensen min of meer in isolement de stad bestuurt.

De democratische kwaliteit van een samenleving heb ik hoog. Daarom gaan de gebreken van het democratische proces, de desinteresse en onverschilligheid van teveel inwoners mij aan het hart. Misschien gaan een gekozen burgemeester en referenda wat bijdragen maar veel verwacht ik niet van ingrepen in de vorm. In Hilversum zetten we in op een buurtaanpak. De ontwikkeling van sterke buurten dient verschillende doelen maar één daarvan is “betrokkenheid” met het daarbij horende besef van “verantwoordelijkheid”. Ik denk met

mijn D’66 collega buurtwethouder dat politieke bewustwording in de eigen omgeving zou moeten beginnen. Mensen zouden eens moeten weten wat er allemaal in hun buurt afspeelt, dat buurtgenoten het om allerlei redenen moeilijk hebben, met schulden kampen, werkloos zijn, een huis hebben dat onder water staat, een beperking hebben waardoor ze niet aan de slag kunnen, dat de gemeente allerlei budgetten heeft voor hun buurt en daarmee van alles doet en laat. Zouden mensen dat weten, zoals ikzelf te weten ben gekomen wat in Hilversum speelt, dan zouden ze in kunnen zien dat de politiek van de eigen omgeving misschien wel voor hen interessanter en belangrijker is dan de landelijke of wereldpolitiek.

Met een programma Buurten beginnen we weliswaar vanuit de bestuurlijke logica, maar de bedoeling is dat we ons opstellen als een faciliterende en stimulerende overheid. We willen geen subsidies verstrekken maar deelnemen in goede initiatieven van bewoners. Ik zelf heb gemerkt dat een wethouder en zijn ambtenaren kennis kunnen inbrengen en verbindingen kunnen leggen. Als wethouder heb ik een bijzondere inbreng want ik sta voor het gemeenschappelijk belang. Dus als de bewoners van een dure buurt vooral willen inzetten op de eigen veiligheid, kan ik in ruil inzet voor de armere buurten vragen, of hulp bij het sturen op incassovrije wijken. Willen burgers de Gooise gulden invoeren, dan kan ik als wethouder meedenken en vanuit het gemeenschappelijk (regionale!) belang serieus kijken naar mogelijkheden voor een gemeentelijke deelname.

Op deze manier kan de overheid vanuit haar bestuurlijke logica opereren in de samenleving. Het doel is versterking van de S. Eén van de uitkomsten moet een sterkere lokale democratie zijn.

#### De overheid wordt socialer

De omwenteling van waarden geeft aan dat de lokale overheden socialer willen worden. Bestuurders en ambtenaren zijn druk doende de samenleving op te zoeken. Hun nieuwe waarden zijn sociaal. In het Hilversumse raadhuis zeggen we steeds tegen elkaar dat we het anders willen doen, dat we het raadhuis binnenste buiten willen keren, in gesprek willen met de burgers. En dat doen we ook. Het afgelopen jaar heeft de gemeente acht buurt coördinatoren aangesteld die van allerlei activiteiten in de 35 buurten die Hilversum rijk is gaan coördineren. In het Sociaal Plein gaan we gesprekken aan met inwoners (dus niet de klanten) om een integrale aanpak van hun problemen vast te leggen. In ons beleid benadrukken we dat we willen stimuleren en alleen straf optreden ingeval van fraude. Het B&W stuurt niet alleen op de groene kwaliteit van de stad maar ook op kansen voor iedereen om te kunnen floreren.

Het realiseren van die sociale waarden blijkt evenwel lastig. De B logica dicteert de waarden van “rechtmatigheid”, “efficiëntie”, en “prestaties” en die verhouden zich niet goed tot de sociale kwaliteiten die we willen realiseren. We hebben andere praktijken nodig, al is de

één zich daar meer bewust van dan de ander. Vermoedelijk kan dat alleen lukken als we een cultuurverandering weten te realiseren. Ik geef een paar voorbeelden van de benodigde veranderingen.

We willen als gemeente *sturen op kwaliteiten*. Alles wat we doen zou gericht dienen te zijn op de kwaliteiten van de omgeving, veiligheid, het groen, maar ook de sociale en democratische kwaliteiten van de Hilversumse samenleving. Dat gaat alleen werken als we die kwaliteiten kunnen duiden en kunnen monitoren. Die kennis ontbreekt vooralsnog (en die probeer ik daarom als wetenschapper te ontwikkelen).

We willen als gemeente partner zijn van partijen, clubs of organisaties die die de kwaliteiten willen realiseren die wij belangrijk vinden. Sturen we op kwaliteiten dan zijn de gebruikelijke subsidie afspraken en inkoop contracten en aanbestedingsprocedures onvoldoende. Het zal moeten gaan over een gedeelde verantwoordelijkheid. Wat mij betreft gaan we voor alles waar een gemeenschappelijk belang in het geding is alleen relaties aan met sociale ondernemingen die onze doelen onderschrijven. (Dus zijn ondernemingen die mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen louter en alleen vanwege de loonkostensubsidie wat mij betreft geen partij.) Beter nog zou het zijn als de gemeente samen met andere partijen in een coöperatie vorm gaat samenwerken om sociale doelen te realiseren.

Tot slot willen we werken aan het vermogen tot oordelen van ons als bestuurders en onze medewerkers. Want als we sturen op sociale kwaliteiten en mensen in hun waarde willen laten zijn onze regels en verordeningen richtlijnen maar zullen we uiteindelijk iedere situatie op de eigen waarde moeten kunnen beoordelen om maatwerk te leveren. In de praktijk blijkt dat knap lastig vooral ook omdat willekeur en vooroordelen zich kunnen laten gelden. Voor een goed oordeelsvermogen zijn vakmanschap, goede intervisie, autoriteit en vooral ook wijsheid nodig. We zijn nog zoekende naar manieren en werkwijzen om die waarden waar te maken.

#### Tot slot

De standaardvraag die ik krijg is “bevalt het wethouderschap?”. Ik beluister in die vraag de vrees dat dat toch niet het geval kan zijn. Met dit essay probeer ik duidelijk te maken dat het wethouderschap om meerdere redenen een openbaring voor mij is geweest. Ik heb ontdekt dat het besturen van een lokale gemeenschap een eervolle en dienstbare baan is, en besef me hoezeer een andere zienswijze aan de orde is. Ik vraag me momenteel eerder af hoe ik mijn wetenschappelijke collega's en studenten meekrijg om in te zien dat het belangrijk is te sturen op kwaliteiten.



Gemeenteraadslid Josine Strömann en Fatima Talbi bij de opening van het Logeerhuis de Buren.  
In Logeerhuis De Buren (Rotterdam) kunnen mensen terecht om te herstellen na ziekte en/of opname in een ziekenhuis, wanneer zij niet kunnen terugvallen op een eigen netwerk. Het wordt gerund door vrijwilligers.







De Zorgvrijstaat Rotterdam West wil bewoners in Rotterdam West organiseren in het zorgen voor elkaar en vraag en aanbod op het gebied van vrijwillige hulp verbinden. Het doel is per wijk een lokaal netwerk van wijkbewoners die elkaar helpen op punten waar de overheid zijn handen ervan af trekt. Op dit moment komt dat vooral tot uiting in de vorm van aanschuifmaaltijden, een klussendienst voor kleine aanpassingen in woningen en huishoudelijke hulp in de toekomst. Gemiddeld vijftien maaltijden per week worden in de wijk verzorgd door bewoners. Zaitone Osman kookt drie keer per week.

Essay 6

[Pauline Meurs](#)

Hoogleraar bestuur van de gezondheidszorg,  
voorzitter Raad voor Volksgezondheid en  
Samenleving

# Maatwerk én willekeur; een pleidooi voor situationele gelijkheid<sup>1</sup>

## Inleiding

‘Zorg via de gemeente kan tot vijf keer zo duur uitvallen’ kopt de Volkskrant op 22 december 2015. Aan het einde van het jaar wordt in verschillende media de balans opgemaakt. Wat hebben de decentralisaties in het sociaal domein teweeg gebracht? Zijn de verschillen niet te groot? Hoe is het gesteld met de nabijheid van de gemeente en de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger?

Het Volkskrant artikel verhaalt over de lotgevallen van mensen met niet-aangeboren hersenletsel. Organisaties die deze patiënten dagbesteding en begeleiding bieden, zien veel cliënten afhaken. Dat komt omdat de bijdrage hoger uitvalt dan vroeger, patiënten moeten naar draagkracht voor hun zorg betalen. Critici stellen dat de prijsverhoging te veel is en de ongelijkheid in de tarieven tussen gemeenten onrechtvaardig. Een van de medewerkers van de zorginstelling uit de regio Noord-Holland: “Mensen die na een beroerte of ongeluk moeten werken aan hun herstel, moeten daarvoor de noodzakelijke hulp kunnen betalen. In de ene gemeente is die wel betaalbaar, in de andere niet. Dat is geen maatwerk maar willekeur!” In Apeldoorn is een andere keuze gemaakt. De gemeente heeft er voor gekozen de bijdrage

<sup>1</sup> Met dank aan Albertine van Diepen, senior-adviseur bij de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, voor de adviezen bij de voorbereiding van dit essay.

bescheiden te houden - 20 euro per uur - vanwege signalen dat de middeninkomens anders onevenredig zouden worden getroffen. De aangrenzende gemeente Epe heeft dat niet gedaan. Een bewoner uit Epe met niet- aangeboren hersenletsel en met een inkomen van iets boven modaal zegt: “Dit is geen eigen bijdrage meer, we moeten vrijwel alles zelf betalen. Dit is totale willekeur. Als we 300 meter verderop hadden gewoond, in de gemeente Apeldoorn, had ik wel door kunnen gaan met de begeleiding”. De gemeente Epe stelt in een reactie, dat het mogelijk is om bezwaar aan te tekenen: als mensen de ondersteuning willen stopzetten, wordt door de consultants van de gemeente nagegaan wat de oorzaak hiervan is. Als blijkt dat het de hoogte van de bijdrage is dan wordt gekeken of er alternatieven zijn, bijvoorbeeld algemene voorzieningen waarvan gebruik kan worden gemaakt. Andere gemeenten waar deze kwestie ook speelt, verweren zich door aan te geven dat voorheen een onrealistisch lage prijs voor de zorg werd gevraagd. Nu is de kostprijs maatgevend, alleen zo kan de kwaliteit van de zorg worden gegarandeerd. Bovendien motiveert deze aanpak burgers om naar alternatieven te kijken.

Zomaar een voorbeeld uit de praktijk van de decentralisaties en het beleid van de gemeente. Dit voorbeeld zou met vele andere kunnen worden aangevuld. Verontwaardiging over de verschillen tussen gemeenten, een oproep om zelf verantwoordelijkheid te nemen, financiële motieven, een beroep op schaarse middelen en steeds weer een normatieve uitspraak: dit is willekeur. Willekeur in negatieve zin geïnd.

In deze bijdrage staat het thema willekeur centraal. Wat wordt precies bedoeld? Op welk beginsel wordt eigenlijk een beroep gedaan? Is willekeur niet per definitie het bedoelde gevolg van decentralisatie van beleid, van lokale invulling, van meer maatwerk, van meer eigen verantwoordelijkheid? Wanneer kan het wel en wanneer schuurt het? En zijn er wegen om willekeur – of beter gezegd variëteit en verschil - te legitimeren en vooral ook als iets nastrevenswaardigs in te zetten?

### Verschillende opvattingen over rechtvaardigheid

Het voorbeeld uit de Volkskrant is er – zoals gezegd - een uit velen. Welke argumenten worden door de verschillende partijen gevolgd? Een kleine analyse van het krantenbericht en de aangehaalde belanghebbenden laat zien dat ieders positie met verschillende argumenten wordt gestaafd.

Een eerste argument is dat de verschillen in de hoogte van de eigen bijdragen tussen gemeenten *te groot* zijn geworden en dat is onrechtvaardig. Woonplaats zou niet bepalend mogen zijn voor de prijs van zorg, of beter gezegd voor de hoogte van de eigen betaling. Een tweede argument is dat mensen die het *echt* nodig hebben, verstoken blijven van de *noodzakelijke* hulp en begeleiding. Een derde argument is dat de zorginstellingen klaar staan om zorg te leveren en over de noodzakelijke expertise beschikken om mensen verder te

helpen en dat deze hulp en deskundigheid nu *ongebruikt* blijft met alle gevolgen van dien. Veel instellingen die zorg en begeleiding bieden, hebben het moeilijk om het hoofd boven water te houden. Een vierde argument is dat nu eenmaal besloten is om zorg naar draagkracht te leveren en dat de prijzen tot nu toe, *onrealistisch laag* waren. Kortom nu wordt de echte prijs betaald en is de inhoud van ieders portemonnee maatgevend. En het is landelijk beleid waar de gemeenten zich aan houden. Een vijfde argument dat hier in stelling wordt gebracht is van meer formele aard: mensen kunnen bezwaar aantekenen. Met andere woorden er zijn procedures die gevolgd kunnen worden en mocht er sprake zijn van *te hoge bijdragen* dan wordt gezocht naar een oplossing. Een zesde argument - zonder dat het expliciet in het artikel wordt genoemd – is dat de verschillen tussen de gemeenten *democratisch gelegitimeerd* zijn. De gemeenteraad van Apeldoorn heeft een andere afweging gemaakt dan de gemeenteraad van Epe. En tenslotte, een alles overkoepelende argument: met deze maatregelen wordt juist bevorderd dat burgers creatief worden en *eigen oplossingen* gaan zoeken.

Bij deze versimpelde weergave van de argumenten heb ik steeds de normatieve stellingname gecursiveerd: betrokkenen kiezen positie op basis van een bepaalde eigen gevoelswaarde. Daarbij worden steeds uiteenlopende rechtvaardigingsgronden in stelling gebracht. De eerste drie argumenten verwijzen naar onrechtvaardige verschillen in toegang tot zorg. Blijkbaar is er een grens die niet zozeer in maat en getal te benoemen is, maar wel gevoelsmatig aangeeft dat de verschillen *té groot* zijn, overwegingen van realistische prijs en democratische besluitvorming doen daar niets aan af. Mensen hebben hulp nodig, de hulp is beschikbaar en zij krijgen deze niet. Het vierde argument verwijst enerzijds naar gemaakte afspraken: naar draagkracht betalen; anderzijds is het kritiek op de prijs die burgers tot nu toe gewend waren te betalen. Deze was kunstmatig te laag. Hier komt een ander rechtvaardigheids criterium in het vizier: de echte prijs moet worden betaald, en er moet naar draagkracht worden betaald. Dat het gaat om rechtvaardige beslissingen wordt in het vijfde en zesde argument gestaafd met een beroep op de procedures en de discretionaire ruimte om naar alternatieven te zoeken en onder verwijzing naar de democratische legitimiteit van besluiten. Het zesde argument verwijst met name naar de onderliggende beleidslogica: minder overheid meer samenleving, meer eigen verantwoordelijkheid. Eerst de eigen kracht aanboren en pas dan de collectieve voorzieningen aanspreken. Het is niet mijn bedoeling om aan de ene rechtvaardigheidsgrond een groter gewicht toe te kennen dan aan de andere. De verschillende argumenten verwijzen naar verschillende onderliggende waarden en die niet makkelijk met elkaar zijn te verzoenen. Deze waarden-conflicten vinden naar mijn oordeel hun oorsprong in de verschillende doelen die met het decentralisatie-beleid worden beoogd. In een vogelvlicht volgt nu een overzicht van de verschillende doelen van dat beleid.

### De kaders

In het Regeerakkoord van 2010 ‘*Vrijheid en verantwoordelijkheid*’ van het Kabinet Rutte 1 worden de eerste stappen aangekondigd in een reeks decentralisaties in het sociaal domein. Daarin

wordt gesteld dat het kabinet gelooft in een overheid die alleen doet wat zij moet doen, het liefst zo dicht mogelijk bij de burgers. In het Regeerakkoord van 2012 *'Bruggen slaan'* wordt het voornemen van verdere decentralisaties geconcretiseerd. De gemeente wordt de centrale actor in het sociaal domein (Bressers et al., 2015). Alles bij elkaar gaat het over drie majeure decentralisaties: gemeenten zijn per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en de ondersteuning en extramurale begeleiding van langdurig zieken en ouderen. Het gaat bij deze verandering niet alleen om een bestuurlijke herverdeling van verantwoordelijkheden van centraal naar lokaal. Er is ook sprake van een behoorlijke bezuinigingsopgave: gemeenten moeten meer doen met veel minder geld. En dat niet alleen; de eigen verantwoordelijkheid van burgers wordt aangesproken. Burgers – zo is de gedachte – moeten hun eigen verantwoordelijkheid nemen en meer participeren in de samenleving, zo staat te lezen in het Regeerakkoord van 2012. Later wordt dit participatiebeginsel in de Troonrede van 2013 opgenomen: “om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt het ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dit kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar leven en omgeving”. Los van de grote complexiteit die gepaard gaat met het doorvoeren van drie verschillende processen van decentralisatie, wil de overheid met deze decentralisaties kortweg drie doelen realiseren:

- het verbeteren van de kwaliteit van ondersteuning en zorg die is toegesneden op de zorgbehoeften van individuele burgers;
- het vergroten van de betrokkenheid van de samenleving en het vergroten van de (democratische) betrokkenheid en de zeggenschap van burgers;
- de financiële houdbaarheid van de voorzieningen.

De nieuwe regelingen – bijvoorbeeld in de langdurende zorg – dienen beter aan te sluiten bij de zorgbehoeften van burgers. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) is – zo valt te lezen in de Kabinetsnotitie van 2013 *'Hervorming van de langdurende ondersteuning en zorg'* – bedoeld om tot een individuele aanpak te komen en zo meer maatwerk te leveren.

Alles bij elkaar genomen, komt met deze decentralisaties een principiële verandering in de relatie tussen overheid en burgers tot stand. De beoordeling van die verandering is wisselend. De WRR (2012) laat zien hoe burgers op vele plaatsen zelf initiatieven nemen die publieke waarde toevoegen. De WRR is van oordeel dat de overheid dit soort initiatieven moet stimuleren en ondersteunen en zijn beleid daar op moet aanpassen. Daar staat tegenover de conclusie van de RMO in zijn advies *Terug treden is vooruitzien* (2013): meer ruimte geven aan burgers vraagt een verandering van de rol van de overheid die veel fundamenteeler is dan is voorzien. De RMO vat het als volgt samen:

*“Vooral nog komt het ruimte geven aan maatschappelijk initiatief aarzelend tot stand. Enerzijds is er een breed besef van een vastgelopen verzorgingsstaat en een noodzaak van*

*een terugtrekkende overheid; anderzijds bestaat er veel politiek ongemak bij het loslaten van zeggenschap en is er nog weinig erkenning voor het feit dat meer maatschappelijk initiatief de consequentie heeft dat er rondom publieke voorzieningen meer verschil gaat ontstaan rondom identiteit, keuzeaanbod en kwaliteit” (RMO, 2013, p.9).*

De kritiek van de RMO maar ook van het SCP (2012) op de decentralisaties is dat een goede doordenking van de gevolgen van ‘minder overheid, meer samenleving’, ontbreekt. Het is geen zero-sum game: wat de ene krijgt, verliest de ander of andersom. Er zijn tal van voorbeelden waar wat met de ene hand wordt gegeven met de andere weer wordt ingenomen. Denk maar aan de verantwoordingseisen die worden gesteld aan nieuwe initiatieven. Het vertrouwen in de eigen kracht van burgers wordt dusdanig begrensd en gecontroleerd dat het de vraag is of er daadwerkelijk verantwoordelijkheid is overgedragen. De RMO (2013, p.23) heeft het over schijnruimte omdat de overheid niet echt loslaat en de eigen verantwoordelijkheid van de burger wil blijven definiëren.

Het beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid oogst ook op een andere manier kritiek: het zou teveel rieken naar de uitvoering van een beleidsprogramma van de overheid (Verhoeven et al., 2013). De burger wordt als het ware het ultieme beleidsinstrument. Participatie van burgers is dan een beleidsmiddel geworden om doelen te realiseren (Bressers et al., 2015). Denk bijvoorbeeld aan de eigen netwerken van burgers die worden ingezet om vormen van zorg te verlenen en professionele zorg te substitueren. Mantelzorg als middel om besparingen in de zorg te realiseren. Het beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid wordt op een morele leest geschoeid. Burgers dienen zich verantwoordelijk (deugdelijk) te gedragen. Het is een deugd om voor de ander te zorgen. In een vergelijking tussen het Engelse en het Nederlandse beleid laten Verhoeven en Tonkens (2013) zien hoe de burger in Nederland wordt opgeroepen tot eigen verantwoordelijkheid als morele plicht terwijl het bij de Engelse burger vooral gaat om voldoende toerusting van burgers om die eigen verantwoordelijkheid te dragen. De Nederlandse benadering geeft burgers de schuld en roept op tot participatie als ware het een plicht. Burgers zouden zich slecht moeten voelen als zij het ‘normale’ niet doen: zorgen voor de ander. De Engelse empowerment strategie gaat uit van een heel ander perspectief: burgers voldoende toerusten en verleiden met actief burgerschap als iets dat prettig is om te doen. In Engeland gaat het niet zozeer om het individu maar om gemeenschappen en civil-service organisaties die versterkt moeten worden (Verhoeven & Tonkens, 2013, p.36). Juist dat toerusten van gemeenschappen en maatschappelijke organisaties krijgt in Nederland te weinig aandacht.

De gevolgen van ‘minder overheid, meer samenleving’ treffen we niet alleen bij de relatie tussen burgers en overheden maar ook tussen professionals en burgers. Zoals bij de cliënten met niet-aangeboren hersenletsel duidelijk werd: bezuinigen, decentraliseren en meer zelf doen heeft ook gevolgen voor de professionele praktijk. Een positief bericht is dat

professionals en hun cliënten meer op zoek gaan naar passende zorg en ondersteuning. Meer eigen verantwoordelijkheid treft dan niet alleen de burger, maar ook de professional. Zoeken naar arrangementen die passen bij de vermogens, context en capaciteiten van de persoon. Nieuwe technologieën kunnen daar aan bijdragen o.a. door het bevorderen van de zelfredzaamheid van mensen thuis. De keerzijde van de medaille is dat wat tot nog toe als professioneel werk werd gezien waarvoor een bepaalde opleiding en kwalificatie nodig was, nu voor een deel wordt 'ge-deprofessionaliseerd' en tot het domein van de mantelzorger, de vrijwilligers en de persoon zelf gaat behoren. Een beroep doen op meer eigen verantwoordelijkheid kan dus gevolgen hebben voor wat als professioneel wordt aangemerkt. Er treedt nu al een zekere grensvervaging op met gemengde vormen van professionele zorg en mantelzorg. De overheid wil echter blijven toezien op goede kwaliteit van zorg en ondersteuning. Deze overheidsverantwoordelijkheid houdt in principe op bij de grens van het privédomein van burgers die voor elkaar zorgen met hulp van mantelzorgers en vrijwilligers. Maar de praktijk van vandaag met steeds meer mengvormen tussen professionele en vrijwillige zorg, roept vragen op over de wijze van toezicht op de kwaliteit. Wiens verantwoordelijkheid is dat in het nieuwe stelsel? En is er nog wel sprake van een publieke verantwoordelijkheid als zo expliciet wordt ingezet op eigen verantwoordelijkheid?

Een laatste voorbeeld van een onvoldoende doordenking van de slogan 'minder overheid, meer samenleving' is de ingewikkelde paradox waar gemeenten zich mee geconfronteerd zien: het stimuleren van de vrijwillige inzet van burgers (Bessers, 2015). Er is een smalle scheidslijn tussen gedwongen vrijwilligheid en eigen regie. Het is aan de gemeenten om initiatieven te ondersteunen van mensen die echt zelf iets willen, om nieuwe initiatieven te ontsluiten en variëteit toe te laten. Tegelijkertijd zijn diezelfde initiatieven en de bijbehorende participatie van burgers niet vrijblijvend, ze moeten namelijk bijdragen aan de realisatie van de doelen van de decentralisatie, in het bijzonder de bezuinigingsdoelstellingen.

Samenvattend, met de ingezette decentralisaties worden verschillende doelen beoogd. Deze doelen zijn niet zonder meer complementair en kunnen leiden tot botsingen van waarden: doelmatige besteding van middelen versus eigen initiatief, professionele inzet versus vrijwillige inzet, ruimte voor eigen keuzes versus controle, maatwerk versus toegang van zorg voor allen.... Het is zo bezien niet verwonderlijk dat in het concrete geval van patiënten met niet- aangeboren hersenletsel verschillende vormen van (on)rechtvaardigheid worden ingezet om het eigen gelijk te halen.

Maar er is meer. Zoals gezegd beogen de decentralisaties de zorg dicht bij de burger te brengen. Op lokaal niveau weet men beter wat burgers nodig hebben, zo is de gedachte. Er wordt gesproken over de verplaatsing van de verzorgingsstaat naar de verzorgingsstad. Op lokaal niveau kan de anonimiteit van voorzieningen aangepakt worden en kan meer maatwerk worden geleverd en rekening worden gehouden met specifieke omstandigheden.

De verzorgingsstaat krijgt als het ware een andere invulling, een ander gezicht doordat de diensten dichterbij de burgers worden geleverd.

### Verzorgingsstaat en verzorgende staat

'Minder overheid, meer samenleving' is ook ingezet als een antwoord op een uitdijende verzorgingsstaat. Dit argument is overigens niet nieuw (Meurs, 2015). Reeds in de jaren tachtig werd gestreefd naar een versoering van de voorzieningen, het versterken van de gemeenschapszin van burgers (als antwoord op de calculerende burger die voor eigen belang gebruik maakt van collectieve en anonieme arrangementen). Als we spreken over de verzorgingsstaat is het van belang een onderscheid te maken in drie aspecten (WRR, 2004 en 2006; RMO, 2006): de verzorgingsstaat in enge zin, de verzorgingsstaat als maatschappelijke dienstverlener, de verzorgingsstaat als verzorgende staat. De WRR heeft het over de vier v's: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Bij de verzorgingsstaat in engere zin gaat het om het stelsel van algemene risicobescherming en daaraan gekoppelde herverdelende inkomensoverdrachten (RMO, 2006, p.29).

Bij de verzorgingsstaat als maatschappelijke dienstverlener gaat het om private partijen die maatschappelijke diensten leveren op basis van publieke financiering en een wettelijk mandaat. In eerste aanleg waren deze uitvoerende organisaties ingebed in private netwerken van levensbeschouwelijke aard. Denk aan ziekenhuizen, scholen en woningbouwverenigingen. De verstatelijking van deze organisaties - ook verankerd in een aantal sociale grondrechten - leidt tot strakkere regelgeving en uniformering (WRR, 2004), maar ook tot een onderwerping aan de logica van de democratische rechtstaat (RMO, 2006). Dit laatste heeft ingrijpende gevolgen voor de uitvoering: een sterk juridisch geïnterpreteerde gelijkheid en behandeling van specifieke gevallen, diensten worden rechten. De discretionaire ruimte in de uitvoering wordt minder, dat wil zeggen dat er minder ruimte is voor professionals om afwegingen te maken en op basis daarvan te handelen (van der Grinten & Meurs, 2005).

De verstatelijking van de maatschappelijke dienstverlening heeft drie belangrijke gevolgen. Ten eerste toegang tot voorzieningen voor iedereen - recht op zorg, op onderwijs,... - is gebaseerd op een stelsel van onderlinge solidariteit dat overigens steeds verder geabstraheerd raakt van een gevoelde solidariteit tussen burgers onderling. Ten tweede een anonimisering van voorzieningen, een groei van beheersingsinstrumenten en regels van controle en verantwoording (Meurs, 2014). Ten derde een enorme toename van het gebruik van voorzieningen en een daarmee gepaard gaande groei van de kosten, met name in de zorg spreekt men van explosieve groei. Ironisch genoeg is die explosie vooral aan de orde vanaf 2006, als gereguleerde marktwerkingsprincipes in de zorg worden geïntroduceerd. De combinatie van anonieme dienstverleners, een afkalvend gevoel van onderlinge solidariteit, meer regels en controle en een explosie van kosten, leidt tot minder vertrouwen



in de kwaliteit en doelmatigheid van de dienstverlening zelf.

Het derde aspect van de verzorgingsstaat is dat van de verzorgende staat. In deze betekenis is de verzorgingsstaat de hoeder van het sociale karakter van de samenleving als geheel (RMO, 2006). Hier gaat het om de vele ambities van de overheid op talrijke gebieden van het maatschappelijk leven. We zien het patroon steeds weer terugkeren: ergens wordt een maatschappelijke kwestie gesignaleerd, de media pakken het op, de Tweede Kamer stelt er vragen over en in veel gevallen wordt over de kwestie een dossier aangelegd, worden maatregelen in het vooruitzicht gesteld en ingevoerd. Dit alles in weerwil van de wens van diezelfde overheid en van vele politici om juist minder regels te stellen, minder overheid te willen en meer te willen overlaten aan de samenleving zelf. Hier doet zich de paradox voor van een overheid die aan de ene kant meer wil overlaten aan de burgers zelf, maar aan de andere kant steeds grote ambities houdt over haar eigen kunnen. Of het nu gaat om de moeilijke jeugdigen en adolescenten, de verslavingsproblematiek of sinds kort de ‘verwarde personen’, de centrale overheid heeft de neiging om probleemoplossend op te treden en taskforces, aanjaagteams en regelingen te treffen. De politieke druk om te handelen is onverminderd groot: ‘doe er wat aan’ is het adagium van en voor de politiek.

De tragiek van deze ambitie is dat zij niet realistisch is, de interventiemogelijkheden van de overheid bij deze complexe vraagstukken zijn beperkt (WRR, 2006; RMO, 2006). De hoge ambities leiden tot hoge verwachtingen van burgers die vervolgens niet worden gerealiseerd. Gevoegd bij de ervaren regeldruk en bureaucratische controle, werkt dit alles ondermijndend voor de legitimiteit van en het vertrouwen in de (verzorgings)staat (Meurs, 2008).

#### Verzorgingsstad en verzorgende stad

Het zijn juist deze complexe maatschappelijke vraagstukken die een gedifferentieerde benadering vergen die van geval te geval – van gemeente tot gemeente – anders kan en moet zijn. Zo bezien kunnen de decentralisaties begrepen worden als een alternatief voor centrale sturing. Van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad van verzorgende staat naar verzorgende stad. Hoe is te voorkomen dat de stad in dezelfde valkuil stapt als de staat?

De maatstaf bij de evaluatie van het succes van de decentralisaties is wellicht niet de mate waarin de formele doelen zijn gerealiseerd, maar vooral of gemeenten er in geslaagd zijn het verschil te maken en zorg en dienstverlening te bieden die aansluiten bij de wensen van hun burgers. Dus niet zoals de centrale overheid die de ambitie heeft om dé instantie te willen zijn die alles regelt en uniformeert, maar juist een bescheiden medespeler die kijkt naar wat de concrete situatie is – dicht bij de eigen burger – en van geval tot geval oplossingen zoekt.

De vraag is echter of de gemeente kan loskomen van het juridisch kader dat uitgaat van het gelijk behandelen van gelijke gevallen, een kader dat uniformering en disciplineren van de uitvoering vergt. Kan op het gemeentelijk niveau de discretionaire ruimte die nodig is om

maatwerk te leveren, gestimuleerd en gelegitimeerd worden? Of gelden daar uiteindelijk ook de principes van gelijkheid in formele en in materiële zin, omdat de gemeente terug schrikt voor mogelijke negatieve uitkomsten als burgers echt hun eigen lot in handen nemen of als de gemeenten onderling te veel van elkaar verschillen? Of omdat gemeenten terugschrikken voor de maatschappelijke commotie die ontstaat bij een als te groot ervaren verschil in behandeling tussen gemeenten? De democratische legitimering van genomen besluiten op gemeentelijk niveau is wellicht een onvoldoende waarborg voor de maatschappelijke acceptatie van verschillen tussen gemeenten. Daar komt bij dat er al de nodige voorbeelden zijn van een interveniërende centrale overheid die toch weer het heft in handen wil nemen als er maatschappelijke onrust ontstaat over de gemeentelijke uitvoering. Een voorbeeld van de reflex om toch centrale maatregelen te treffen en daarbij horende normen, is de recente gedachte om een vorm van centraal toezicht te organiseren op de uitvoering van de zorgtaken door de gemeente (WMO en een deel van de Wlz).

Een ander punt van zorg bij de gemeentelijke praktijk betreft de rol van de ambtenaar als dienstverlener, maar ook als de hoeder van de financiën en als inkoper van zorg en dienstverlening. Aan de keukentafel zoekt de ambtenaar met de burger uit welke zorg hij of zij nodig heeft, wat écht nodig is en wat zij zelf kunnen doen. Vanuit een professionele houding en kennis van zaken kan de ambtenaar tot een andere afweging komen dan als uitvoerder van het gemeentelijk beleid dat door de raad is gelegitimeerd. De vraag is welke discretionaire ruimte de ambtenaar krijgt om zijn of haar werk te doen. Gemeenten zullen hierin verschillende keuzes en afwegingen maken. Als dat laatste gebeurt, lijkt mij dat een goede uitkomst mits er geleerd wordt van ervaringen en niet alsnog gestreefd wordt naar uniformering achteraf. Indien dit wel gebeurt is de kans groot dat op het gemeentelijke niveau een herhaling plaatsvindt van het landelijke patroon: een verzorgende stad met ambities die zij niet kan waarmaken, uniformering en standaardisering en een toenemende regeldruk om er op toe te zien dat de schaarse middelen op een passende wijze worden besteed. Deze vorm van sturing op gewenste beleidsuitkomsten is financieel wellicht goed te verantwoorden maar zal steeds verder af komen te staan van de vragen van burgers en daarbij horende maatwerk oplossingen.

Zijn er andere wegen denkbaar? Zijn er mogelijkheden om in de praktijk van het sociaal domein met de gemeente als de centrale actor op een productieve manier om te gaan met de botsende waarden die besloten liggen in het decentralisatie beleid?

#### Situationele gelijkheid: van uniforme normen naar situationele legitimering

Pluriformiteit van waarden is een kenmerk geworden van moderne samenlevingen en dat kan betekenen dat waarden-conflicten ook toenemen (WRR, 2002). Deze botsende waarden heb ik in het voorgaande op verschillende manieren belicht. Zij worden ook in de praktijk van alledag zichtbaar getuige de ervaringen van burgers zoals in Epe die zich onrechtvaardig

behandeld voelen. Tegelijkertijd is het juist de bedoeling dat er meer verschil komt, dat is de essentie van maatwerk. Frissen (2005) stelt dat Nederland altijd al een land van minderheden was, dat is nu steeds meer het geval. In plaats van deze pluraliteit als problematisch te bestempelen, stelt Frissen voor deze pluraliteit te verdragen met een aangename meervoudigheid tot gevolg. Op het eerste gezicht klinkt deze route als een hoopvol alternatief, de vraag is wel hoe dat aangename karakter kan worden gekoesterd en beschermd tegen onaangename en zelfs disruptieve verschillen die juist ondermijnend zijn voor het accepteren en vieren van verschil en variëteit. *Some differences are better than others.* Het ene verschil is beter en beter te accepteren dan het andere.

Voor het antwoord op deze vraag zoek ik steun bij de rechtssocioloog Marc Hertogh. Hij heeft het op het concept van situationele gelijkheid gemunt (Hertogh, 2006). Hertogh verkent in zijn essay de werking van het gelijkheidsbeginsel. Hij laat zien dat er eenzijdige aandacht is voor de *naleving* en dus voor de wijze van handhaving van het gelijkheidsbeginsel. Als gekeken wordt naar de *beleving* van het gelijkheidsbeginsel ontstaat er meer zicht op de verschillende interpretaties ervan in concrete praktijken. De beleving van het gelijkheidsbeginsel - en meer in het algemeen van regels zoals deze zijn neergelegd in rechterlijke uitspraken - wordt gevormd door de wijzen waarop groepen in de samenleving op basis van eigen normen, waarden en tradities, invulling geven aan dit beginsel en aan regels in het algemeen. Hiermee is uiteraard niet gezegd dat iedereen elke regel naar zijn hand zet, wel dat er in concrete praktijken interpretatieruimte bestaat bij de toepassing van regels en dat geldt ook voor het gelijkheidsbeginsel. Hertogh (2006) stelt dat het contrast tussen de juridisch ideaal-typische situatie (primaat van de wetgever) en de feitelijke situatie (primaat van de praktijk) verduidelijkt moet worden. Het is in zijn ogen belangrijk om beide perspectieven te integreren en oog te hebben voor de concrete invulling van het gelijkheidsbeginsel. Het is dus niet alleen een normatieve, maar vooral een empirische kwestie: hoe wordt het gelijkheidsbeginsel in een concrete situatie vormgegeven en waarom. Als een integratie van perspectieven tot de mogelijkheden behoort dan kan afscheid genomen worden van de instrumentele benadering van uitvoeringsorganisaties. Deze benadering houdt in dat uitvoeringsorganisaties worden gezien als niet meer dan de neutrale uitvoerders van regels die elders (door beleidsmakers) zijn bedacht. Met het afleren van deze instrumentele benadering moet ook iets aangeleerd worden: de invulling van het gelijkheidsbeginsel per geval bekijken. Hertogh spreekt van innovatieve vormen van gelijkheid (2006, p.32). Daarbij gaat het niet om het eenmalig aanpassen van bestaande kaders, of één keer een uitzondering toelaten. Er is 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, soms de andere. Dit betekent dat van geval tot geval moet worden beslist hoe het (bestuurs)optreden kan en moet worden gelegitimeerd. Het gaat er dus volgens Hertogh niet om de bestaande normatieve kaders bij te stellen maar om deze uiteindelijk af te schaffen. Situationeel bestuur vraagt situationele legitimering.

Dat kan vorm krijgen door veel meer ruimte te laten voor experimenten, onconventionele oplossingen te steunen die goed aansluiten bij de lokale problematiek. Een stap verder is het afstappen van gedetailleerde regelgeving en voorschriften en om meer te werken met open normen en/of met doel voorschriften. Een derde stap raakt aan het grondbeginsel van gelijkheid zelf: niet het formele gelijkheidsbeginsel (gelijke kansen) maar het materiële gelijkheidsbeginsel (gelijke uitkomsten) als uitgangspunt kiezen. In de praktijk, aldus Hertogh, betekent dit dat burgers niet zonder maar juist mét zoveel mogelijk aanzien des persoons worden behandeld.

Het pleidooi van Hertogh voor situationele gelijkheid is naar mijn oordeel ook van toepassing op de opgaven in het sociaal domein waar de gemeenten voor staan. Situationele gelijkheid is mogelijk, maar vergt een nadrukkelijke politieke legitimering. Juist het kiezen voor een benadering die van geval tot geval anders kan zijn, vraagt van de politiek om een expliciete argumentatie: welke afwegingen hebben in dit specifieke geval de doorslag gegeven. Het beginsel van de materiële gelijkheid kan behulpzaam zijn, maar is ook risicovol. Naar mijn oordeel moet er ruimte blijven voor een ongelijke uitkomst mits deze keuze voldoende is onderbouwd en gedragen en mits de ongelijke uitkomsten van geval tot geval worden beoordeeld. Bij de onderbouwing kunnen drie andere principes van behoorlijk bestuur goede dienst doen (Hertogh, 2002). Het beginsel van omgevingsgerichtheid: volgens dit beginsel is een belangrijke taak van het openbaar bestuur om intensief te communiceren, te overleggen en samen te werken met burgers, maatschappelijke organisaties en belangengroepen. Het beginsel van contextualiteit: dit betekent dat er maatwerk geleverd moet worden. Goed en rechtvaardig overheidsoptreden sluit zoveel mogelijk aan bij de omstandigheden van het concrete geval. En tenslotte het beginsel van resultaatgerichtheid: de overheid moet haar werk zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uitvoeren. Dat het werkt, is soms belangrijker dan dat de oplossing voldoet aan de formeel-juridische eisen. Overigens - Hertogh formuleert deze beginselen voor het handelen van bestuurders en ambtenaren - zijn ze evenzeer geldig voor professionals in dienstverlenende organisaties. En van de professionele praktijk weten we dat behalve deze beginselen ook het beginsel van compassie en barmhartigheid een grote rol speelt. Dat beginsel verdient brede omarming in de bestuurspraktijk.

Het kiezen voor het beginsel van situationele gelijkheid kan naar mijn oordeel bijdragen aan passende vorm van verschil maken, mits de afwegingen duidelijk zijn. Het kan ook bijdragen aan het verminderen van gevoelens van onrechtvaardigheid. Zijn we dan aangeland bij de blijmoedige omarming van verschil zoals door Frissen bepleit? Nog niet, daarvoor zijn enkele aanvullende voorwaarden nodig, voorwaarden die in mijn betoog al terloops ter sprake zijn gekomen.

### Aanvullende voorwaarden

In deze afsluitende paragraaf verken ik enkele aanvullende voorwaarden die nodig zijn om het beginsel van situationele gelijkheid in praktijk te kunnen brengen en gelegitimeerd te krijgen. Het verwerven van legitimiteit voor beleid dat verschillend uitpakt afhankelijk van de omstandigheden, gaat niet vanzelf. Het is nodig om te investeren in zeggenschap van burgers, in het stimuleren van initiatieven en vooral dient gewaakt te worden voor onaanvaardbare uitkomsten of beter gezegd onaanvaardbare verschillen.

- Vergroten van zeggenschap en beschikkingsmacht

Eerder stelde ik al dat meer zeggenschap van burgers, een van de doelen van de decentralisaties is. Tot nu toe heb ik het vooral gehad over het vergroten van de zeggenschap op individueel niveau. Daarbij zou meer dan nu gebeurt, aansluiting gevonden kunnen worden bij het Engelse strategie: toerusten van burgers en gemeenschappen om hun oordeelsvermogen te versterken en hun beslissingsmacht te vergroten. Daarnaast is het 'omgevingsbeginsel' van Hertogh een manier om de rol en inbreng van gemeenschappen en (belangen)organisaties te versterken. Bovenkamp en Vollaard (2015) voegen daar nog een perspectief aan toe: de informele, zelfbenoemde vertegenwoordigers. Dat kunnen zijn zorgverleners, inloophuizen, woningcorporaties, wijkteams, een groep buurtbewoners. Bovenkamp en Vollaard laten zien – en houden ook een pleidooi voor uitbreiding – dat het bieden van een podium aan deze informele zelfbenoemde vertegenwoordigers belangrijk kan zijn om de stemmen van kwetsbare groepen te laten doorklinken. Deze vertegenwoordigers putten uit gemeenschappelijke ervaringen, kennis van zaken en of overstijgende waarden die hen binden. Deze informele vertegenwoordigers kunnen functioneren als een aanvulling op de formele vertegenwoordiging door de gemeenteraad. Het hoopvolle is bovendien dat deze groepen juist op het lokale niveau makkelijk te detecteren zijn en aldus waardevolle informatie kunnen aanreiken bij beleidsmakers en volksvertegenwoordigers. Een concreet voorbeeld hiervan treffen we in de gemeente Apeldoorn waar signalen uit de gemeenschap over de mogelijke gevolgen voor de lage middeninkomen goed zijn gehoord en gehonoreerd.

Het exploreren en benutten van deze verschillende vormen van zeggenschap en beïnvloeding kunnen er voor zorgen dat er niet ongewild vormen van uitsluiting van kwetsbare groepen ontstaan.

- Steunen van burgerinitiatieven; evalueren als een manier van doen

Er zijn verschillende publicaties – ook van de Transitiecommissie Sociaal Domein zelf – die laten zien dat er in de lokale praktijk veel burgerinitiatieven ontstaan. 'Innovatie kenmerkt het huidige sociaal domein in Nederland', is de beginzin van een van de laatste RMO –adviezen *Leren innoveren in het sociaal domein*. (RMO, 2014). De kunst is om deze initiatieven ruimte te geven

en niet te snel regulerende kaders op te leggen. Juist hier is variëteit een groot goed en kan geleerd worden van de opgedane ervaringen. Moeten die initiatieven dan ongecensureerd gesteund worden, zou de wedervraag kunnen zijn. Niet helemaal: we zien dat er langzaam aan veel kennis wordt verzameld over nieuwe manieren van evalueren (Dahler-Larsen, 2012). Een van de wegen die veel gehoor krijgt is het toerusten van de uitvoerders zelf met evaluatieve competenties. Niet een derde instantie (de gemeente, een evaluatie-commissie, een onderzoeksbureau enz.) en ook niet de formele toezichthouder, voert de evaluatie uit maar de uitvoerders zelf weten te reflecteren op hun eigen praktijk en leggen daar verantwoording over af. Deze reflexieve kwaliteit geldt overigens ook voor de democratie zelf. Het dient in feite voorgeleefd te worden door de volksvertegenwoordigers zelf:

*"Democracy is the way in which society handles its self-appropriation. Evaluation therefore fits into a democracy, that is, a society appropriating itself through deliberate and self-conscious inquiry into the effects of its own actions and initiatives."* Dahler-Larsen (2012, p.234).

Zo gezien, kunnen we de reactie van de gemeente Epe waarin verwezen wordt naar de beroepsprocedure en de mogelijkheid om in gesprek te gaan, op twee manieren interpreteren: een formele verwijzing naar bestaande procedures of een evaluerende houding gericht op dat eigen onderzoek naar de effecten van eigen beleid. Vooralsnog wil ik uitgaan van de tweede interpretatie. Een actieve burger maakt duidelijk wat de gevolgen zijn van een beleidsmaatregel, een gemeente die responsief is en dit signaal serieus neemt en onderzoek doet.

- Vermijden van onaanvaardbare uitkomsten

De keuze decentralisatie en meer eigen verantwoordelijkheid bij burgers, kunnen er toe leiden dat er keuzes worden gemaakt die anders zijn dan eerder verwacht, of anders uitpakken dan gehoopt. Er zal altijd sprake zijn van onbedoelde neveneffecten. Soms zullen deze neveneffecten positief gewaardeerd worden en soms niet. Het feit dat er veel meer eigen initiatief tot stand wordt gebracht dan eerder verwacht, is positief te noemen. Er zijn ook negatieve effecten: vormen van uitsluiting, voorkeursbehandeling en niet te rechtvaardigen verschillen in zorgverlening en ondersteuning. En juist hier heeft de overheid – landelijk én lokaal – een vitale rol te vervullen: het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten. En voor alle duidelijkheid, dat is een principieel andere rol dan het willen stimuleren van gewenste uitkomsten. Het vermijden van onaanvaardbare uitkomsten is uiteindelijk een politieke afweging, maar de politiek staat er niet alleen voor. Juist de lokale inbedding van beleidskeuzes evenals de inbreng van burgers zelf, kunnen de acceptatie van politieke beslissingen vergroten.

Terug naar het begin en naar de titel van mijn essay. Als maatwerk de beleidstaal is dan is willekeur de praktijk. Willekeur betekent verschil maken en daar ook achter staan, willekeur betekent niet lukraak maar wat doen. Situationele gelijkheid vergt een zorgvuldige afweging en de principiële bereidheid om steeds opnieuw verantwoording af te leggen over die afweging en daaruit voortvloeiende beslissingen. Democratie is nodig om uiteindelijk een normatieve uitspraak te doen over welke verschillen niet aanvaardbaar zijn.

#### Literatuur:

- **Bovenkamp, H. van de & H. Vollaard (2015).** *De democratische vertegenwoordiging van cliënten en patiënten bij de decentralisaties.* Beleid en Maatschappij (42) 2, pp.102-121.
- **Bressers, D., M. van der Steen & M. van Twist (2015).** *Gestuurde zelfsturing. Decentralisaties en participatie in het maatschappelijk domein.* Den Haag: NSOB.
- **Dahler-Larsen, P. (2012).** *The evaluation society.* Stanford: Stanford business books.
- **Hertogh, M. (2002).** *De levende rechtstaat: een ander perspectief op recht en openbaar bestuur.* Utrecht: Lemma.
- **Hertogh, M. (2006).** *Bier werkt beter dan koffie. Over de bestuurlijke beleving van het gelijkheidsbeginsel.* In P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G. H. de Vries (red.), *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid.* (pp.19-40). WRR verkenningen nr. 12. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- **Frissen P. (2005).** *De waarde van verschil en ongelijkheid.* Bestuurswetenschappen 2005/1.
- **Grinten T.E.D. van der & P.L. Meurs (2005).** *Publieke verantwoording in de gezondheidszorg.* In W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording* (pp.215-244). Amsterdam: Boom
- **Meurs P.L. (2008).** *Sociaal vertrouwen: een kwestie van durf.* Den Haag: Verwey-Jonker/SER-lezin 2008
- **Meurs P.L. (2014).** *Van regeldruk naar passende regels. Vertrouwen, veerkrachtverantwoordelijkheid en vrijheid.* Essay geschreven op verzoek van het Ministerie van VWS en de Agenda voor de zorg. [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D27207](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2014D27207), 18 juli.
- **Meurs P.L. (2015).** *Verslag Lezing Pauline Meurs. Lezingencyclus De Wijzen in het Oosten van het Trendbureau Overijse, Zwolle 128 mei.*
- **Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2006).** *Verskil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat.* Den Haag: RMO.
- **Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2013).** *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein.* Den Haag: RMO.
- **Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2014).** *Leren innoveren in het sociale domein.* Den Haag: RMO.
- **Sociaal en Cultureel Planbureau (2012).** *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012.* Den Haag: SCP.
- **Verhoeven I., L. Verplanke & T. Kampen (2013).** *Affectief burgerschap in de verzorgingsstaat. Over de nieuwe publieke moraal.* In T. Kampen, I. Verhoeven & L. Verplanke (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid.* Van Gennep: Amsterdam
- **Verhoeven I. & E. Tonkens (2013).** *Wat de overheid van burgers wil. De framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engeland.* In T. Kampen, I. Verhoeven & L. Verplanke (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid.* Van Gennep: Amsterdam.
- **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004).** *Bewijzen van goede dienstverlening.* WRR rapporten nr.70. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006).** *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek.* WRR rapporten aan de regering 75. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006).** *De verzorgingsstaat herwogen.* WRR rapporten aan de regering 76. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012).** *Vertrouwen in burgers.* WRR rapporten aan de regering 88. Amsterdam, Amsterdam University Press.





Ytell Thompson (r), acteur heeft rondgezworven op straat om te horen wat er leeft onder de Antilliaanse gemeenschap van de gemeente Rotterdam. Daar heeft hij een verhaal van gemaakt en deelt dat met zijn publiek: bewoners, leden van de gebiedscommissie.





Cliënten van zorgboerderij De Vier Heeren in Rotterdam maken drie maal per week het terrein rondom McDonald's schoon.

## Van A naar B, volgens de regels van B

### **Dat moet toch kunnen? Of toch niet?**

In een bijeenkomst met een groep gemeentesecretarissen legde een gemeentesecretaris een casus uit een sociaal wijkteam voor. Een medewerker maakte melding van een gezin waarin de vader voor grote problemen zorgde voor alle gezinsleden. Tot aan het fysieke toe. Het gezin kampte met schulden, huurachterstand, vrouw en kinderen waren de instorting nabij. De medewerker verdacht de vader er van klappen uit te delen. Vader was de spil in de problematiek. Al jaren werkloos, met een bijstandsuitkering, maar zonder zin om hulp te aanvaarden en niet bezig met solliciteren. 'Normaliter', zo legde de gemeentesecretaris uit, 'zouden we die man de duimschroeven aandraaien.' De bijstand korten, de druk verhogen, zodat hij uiteindelijk wel mee moet doen. Nu was het advies anders: de stress uit het gezin weghalen. Ruimte maken. De huurachterstand op pauze zetten en tijdelijk zorgen voor grotere woonruimte, zodat de gezinsleden elkaar letterlijk niet in de weg zitten. De financiële ellende is volgens de medewerker de oorzaak van het gedrag van de vader en via hem kan het hele gezin werken aan een volgende stap. Hij stelt voor om de aanpak om te draaien. Niet beginnen over wat moet, maar de vraag stellen wat vader en de gezinsleden willen. Een beetje rust. Iets meer ruimte. Wat tijd voor jezelf. Adem. Iemand die er soms even naast komt staan als ik het niet meer weet. Even praten of stoom afblazen. Om dan volgende stappen te bepalen.

Het verhaal van de secretaris riep veel herkenning op. Een mooi verhaal over hoe 'het sociaal domein' zou moeten werken. Een lokale analyse maken van wat er nodig is en daar op inspelen. Zodat het gezin niet langer "het probleem" is, maar onderdeel van zijn eigen oplossing wordt.

Inzet van middelen uit verschillende budgetten, maar ook zoeken naar wat er in en rond het gezin zelf aan vermogen te mobiliseren is. Om het probleem bij de wortel aan te pakken en zo latere en grotere uitgaven aan de vertakkingen ervan te voorkomen. Regels die er zijn met argumenten opzij leggen en een beargumenteerde uitzondering maken als dat nodig is. Organiseren rondom problemen, in plaats van het kneden van de problemen zodat die in de organisatie passen.

Maar de kracht van de aanpak was helaas niet de aanleiding om het verhaal te delen. Dat was de enorme worsteling die het meebewegen met deze praktijk in de organisatie veroorzaakte. Het mogelijk maken van de gewenste aanpak bleek lastig. Er waren wettelijke vereisten, bijvoorbeeld in de besteding van bijstandsgeld. De woningcorporatie moest overtuigd worden van de noodzaak om een disfunctioneel gezin, met een agressieve vader in huis, te helpen. De beleidscontrol stelde vast dat de zelf afgesproken protocollen niet gevolgd werden. Het was de vraag of deze uitgaven goed te verantwoorden waren. Een collega medewerker vond het niet te verkopen dat een gezin dat gewoon de regels volgt en zich netjes gedraagt geen ruimte krijgt en dit gezin wel. Een ander had een sterk vermoeden dat vergelijkbare andere cliënten wel eens naar de rechter zouden kunnen stappen als ze over deze aanpak zouden horen. Juristen fluisterden over precedent. De wethouder tenslotte aarzelde: zij snapte de bedoeling, maar vroeg zich af of dit nog wel uit te leggen was.

#### 1. De decentralisaties in het sociaal domein: transitie en transformatie

In alle Nederlandse gemeenten wordt op dit moment hard gewerkt aan het tot een succes-volle praktijk maken van de decentralisaties in het sociaal domein. Niet zozeer de administratieve praktijk van het overbrengen van de taken en verantwoordelijkheden van rijk naar gemeenten – dat is vooralsnog netjes gelukt – maar het tot stand brengen van een werkpraktijk die de doelen van de decentralisaties dichterbij brengt. De eerste, administratieve operatie wordt vaak geduid met de term transitie. Dat is het overbrengen van de werkpraktijk van het ene bestuurlijke niveau naar het andere. Als ware het een grote verhuiswagen met taken, verantwoordelijkheden en (een deel van) de budgetten, die vanuit de verschillende Ministeries in Den Haag naar alle gemeenten in Nederland rijdt. Inmiddels zijn de dozen in alle gemeenten aangekomen en zijn alle gemeenten aan de slag met het inrichten en bewoonbaar maken van dit nieuwe arrangement. Het is nog niet overal even aangenaam ingericht, maar er zijn amper ongelukken gebeurd. De transitie is, zo zou je voorzichtig kunnen stellen, relatief gelukt. De verhuizing is best goed verlopen.

Tegelijkertijd hoort bij die vaststelling een heel groot voorbehoud. Ongelukken zijn uitgebleven, vooral omdat gemeenten in het eerste jaar amper hebben veranderd. De meeste gemeenten hebben het eerste jaar van de transitie benaderd als een overgangsjaar, waarin het arrangement weliswaar ‘verhuist’, maar de inhoud verder ongewijzigd blijft. Continuering van de bestaande afspraken is in veel gemeenten de inzet geweest, met

hoogstens op onderdelen eerste voorzichtige stappen naar een andere werkwijze. Dat is een belangrijk voorbehoud, omdat het continueren van het bestaande pad op langere termijn niet houdbaar is voor gemeenten. Niet omdat het kwalitatief geen “goed” pad is, maar omdat in de financiële inrichting van het arrangement onvoldoende middelen zijn voorzien om het bestaande voort te zetten. Er is discussie over de vraag of de decentralisaties nu wel of niet als bezuiniging bedoeld zijn, maar feit is dat er kortingen in het budget zijn aangebracht. Er is een groot bedrag uit het sociaal domein verdwenen. Er is minder geld overgegaan naar gemeenten dan de rijksoverheid eraan besteedde. Dat geld ging naar diensten en voorzieningen, die nu op een andere manier gefinancierd of anders georganiseerd moeten worden. Gemeenten kunnen er voor kiezen aanvullende middelen in te zetten, maar hebben daartoe beperkt mogelijkheden. Daarom is er voor gemeenten feitelijk maar één mogelijkheid: het ontwikkelen van een andere werkwijze in het sociaal domein.

Gemeenten hebben vier verschillende mogelijkheden om met minder middelen hun taken in het sociaal domein in te vullen. De eerste optie is het tegen gunstigere condities inkopen: door slim te onderhandelen met zorgaanbieders en door bijvoorbeeld regionale inkoopkracht te organiseren kunnen gemeenten kortingen bedingen. Zo krijgen ze tegen een lagere prijs dezelfde voorzieningen en diensten. In de praktijk is dit gebeurd, maar is er sprake van beperkte kortingen.

Veel prominenter is er sprake van de tweede optie, namelijk het inkopen van minder diensten en het aanbieden van minder voorzieningen: gemeenten hebben gericht en kritischer ingekocht en bieden cliënten minder uitgebreide diensten aan. Ze zijn kritischer in wat mensen aan voorzieningen kunnen krijgen. Ze kopen minder ‘uren’ in en zetten dat om in een versoberde dienstverlening voor cliënten.

Een derde optie is het meer gericht inzetten van middelen. De idee is hier dat een deel van de middelen op de verkeerde manier of het verkeerde moment wordt ingezet. Door via de sociale wijkteams en de keukentafelgesprekken meer inzicht te verwerven in de lokale praktijk verwachten gemeenten meer gericht middelen in te kunnen zetten. Daardoor is er bijvoorbeeld minder gespecialiseerde inzet nodig, wat veel geld scheelt. Of er wordt overlap weggenomen uit inzet. De essentie van deze derde stap is dat door slimmere inzet per saldo minder middelen nodig zijn.

Dicht daarbij staat de vierde optie, namelijk het beter aansluiten bij, of activeren van, vrijwillige inzet. Dat kan uit het netwerk van cliënten zelf, door hun ‘eigen kracht’ te benutten. Het kan ook door maatschappelijke organisaties met cliënten in contact te brengen. Door maatschappelijke verbindingen te maken kunnen gemeenten helpen om de voorzieningen voor de cliënt op gelijkwaardig niveau te houden, met minder inzet van de overheid. De inzet verplaatst dan van de overheid en professionals naar vrijwillige inzet.

Daarbij hoort ook de idee dat cliënten dergelijke inzet meer waarderen: door uit te gaan van eigen kracht behouden ze zelf regie over hun proces en hun omgeving, wat zelfs als de voorzieningen min of meer gelijk blijven voor meer voldoening zorgt. De vierde optie breekt met het frame van meer of minder, en brengt een andere vorm van zorg en voorziening binnen.

Om de decentralisaties in het sociaal domein te laten slagen kunnen gemeenten niet zonder de derde en vierde optie, als vervolg op de vaak inmiddels al gezette stappen één en twee. De derde en vierde optie worden doorgaans aangeduid als de transformatie in het sociaal domein. Een werkwijze waarin gemeenten met cliënten kijken naar de voor hen best passende verhouding tussen eigen inzet, inzet uit het eigen netwerk, inzet van maatschappelijke organisaties, van externe netwerken, en wat er aan professionele inzet en ondersteuning nodig is. Dit komt in de plaats van het model waarin er eerst en vooral professionele inzet en ondersteuning is, onder directe verantwoordelijkheid van de overheid, met vervolgens optioneel nog aanvullende inzet van anderen. De decentralisatie in het sociaal domein is dan niet alleen een verschuiving van de ene bestuurslaag (Rijk) naar de andere (gemeenten), maar ook een vermaatschappelijking van het sociaal domein.

De transformatie in het sociaal domein is daarom een fundamentele operatie die ingrijpt in de haarvaten en de principes van wat er in het sociaal domein gebeurt. De aandacht voor de administratieve overdracht is logischerwijs groot geweest, maar de aandacht zal de komende tijd vooral uit moeten gaan naar de stappen die in de transformatie nodig zijn. Dat is de enige manier om de operatie te doen slagen. Deze bijdrage reflecteert op de transformatie. Eerst door te duiden welke andere waarden en principes ten grondslag liggen aan deze andere manier van werken. Vervolgens door te laten zien hoe de andere perspectieven verbonden moeten blijven met de traditionele en onverminderd relevante andere waarden van goed bestuur. De kunst van de transformatie, zo is de stelling in deze verkenning, is het vermogen om die verschillende waarden in de goede verhouding en volgorde met elkaar te verbinden. Dat moet weerslag krijgen in instrumentarium dat de overheid inzet voor de organisatie, planning, sturing, inrichting en verantwoording over de operatie. Om de transformatie 'buiten' – in de samenleving, in het leven van cliënten – goed te kunnen doen, moet er 'binnen' – in de organisatie, in de procedures en instrumenten – het nodige veranderen.

## 2. Het sociaal domein loopt vol: vier perspectieven op sturing

De transformatie in het sociaal domein vereist een verbinding tussen de lokale overheid, professionals en maatschappelijke netwerken. Dat gaat in de praktijk om een veelheid aan relaties, die net even anders van karakter zijn. Het gaat om de directe eigen kracht van cliënten, die gevraagd wordt om hun eigen netwerk in te zetten om bij te dragen aan hun eigen oplossing. Zoals het gezin uit het voorbeeld bij aanvang uiteindelijk zelf onderdeel

van zijn eigen oplossing wordt. Denk ook aan de inzet van mantelzorgers of het organiseren van eigen kracht conferenties om de netwerken rond mensen zichtbaar te maken en indien nodig te activeren. Het gaat ook om het verbinden en aanjagen van maatschappelijke energie van actieve burgers, die activiteiten ondernemen met meerwaarde voor het sociaal domein. Bijvoorbeeld in de zelfgeorganiseerde buurthuizen, waar mensen elkaar ontmoeten die anders eenzaam alleen thuis zouden zitten. Of in Resto van Harte, waar mensen 's avonds lekker kunnen eten, georganiseerd door vrijwilligers, en vervolgens de deur uit lopen met een gevulde maag, een goed gevoel en nieuwe contacten om de volgende dagen eens te bellen of bij langs te gaan. Het gaat ook om sociale ondernemingen, waarin sociale waarde vanuit een vaak klein verdienmodel wordt gerealiseerd. Bijvoorbeeld by Grannys Finest, waar jonge designers ontwerpen maken die oudere dames vervolgens breien, en die in een webwinkel verkocht worden. De 'grannys' vermaken zich, zijn actief, houden contact en voelen zich erkend. De onderneming verkoopt de kleding en maakt een bescheiden winst. Maar denk ook aan WeHelpen, dat informele zorg mogelijk maakt en aanjaagt. Dat gebeurt deels door een ICT-platform voor gemeenten te openen waarin vraag en aanbod van informele zorg elkaar kunnen vinden. Het platform is een sociaal onderneming, die maakt dat het lokale netwerk van informele zorg gaat draaien. Dat scheelt vervolgens in de kosten voor gemeenten of zorgverzekeraars en het verhoogt de kwaliteit voor cliënten. Het gaat ook om de relatie met maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld woningcorporaties, verenigingen, ondernemersverenigingen, scholen, of andere instellingen. Dat zijn geen overheidsorganisaties, ook geen vrijwilligers, maar wel mogelijke stukjes in de puzzel van het sociaal domein. Ook zij kunnen mogelijk bijdragen aan de oplossing.

In diezelfde lijn gaat het ook om de professionals – die ook in organisaties werken – die zich in het sociaal domein bewegen. Bijvoorbeeld de welzijnswerkers en zorgverleners die zich met cliënten bezig houden. Soms staan zij in de eerste lijn rond de cliënt en moeten ze misschien naast of achter anderen komen te staan, soms gaat het er juist om dat ze er meer bij betrokken raken of elkaar meer betrekken in de "ene aanpak" vanuit het "ene plan" voor de cliënt. Op een niveau daarvoor nog gaat het ook om de vraag welke professionals gecontracteerd worden en op welke voorwaarden, wat in de praktijk sterk van invloed is op wat professionals later in het proces kunnen en willen doen. Tenslotte gaat het ook om het bij elkaar brengen, betrekken, of juist losmaken van verschillende overheden onderling. Dat kan gaan om verschillende diensten in één organisatie, maar ook om de verhouding tussen verschillende overheden. Zij handelen met net andere bevoegdheden en vanuit een net ander perspectief en dat moet bij elkaar worden gebracht.

Zo is er dus een veelheid aan partijen en onderlinge relaties die in de praktijk van het sociaal domein met elkaar te maken hebben en in de transformatie steeds meer met elkaar te maken krijgen. Om met minder hetzelfde niveau te kunnen realiseren moeten méér partijen méér met elkaar samen doen. Zonder dat bij één partij een logisch primaat ligt. Hoewel de overheid

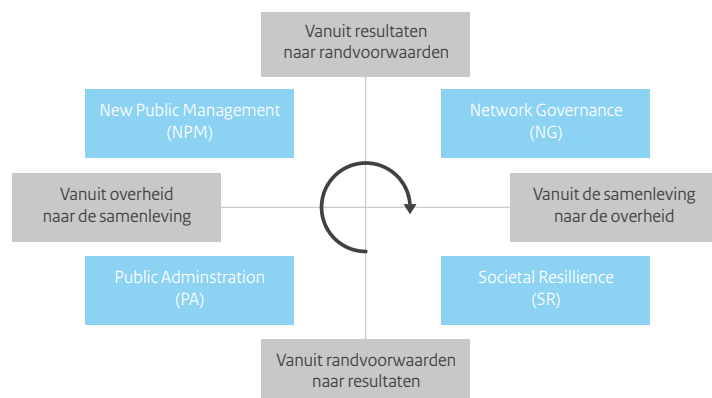


vaak als “terugtrekend” wordt genoemd is de consequentie van dat vermeende terugtreden niet dat het sociaal domein leegloopt. Het is eerder andersom: het sociaal domein komt vol te staan met partijen, die allemaal op hun eigen manier aan het werk zijn. Het sociaal domein stroomt niet leeg maar vol. Het wordt er drukker. Met allerlei partijen die zich in andere verbanden tot elkaar moeten verhouden, zonder dat er formats of richtlijnen voor hun verhoudingen bestaan. Dat betekent dat de overheid op zoek moet naar manieren om in die netwerken bewegen tot stand te brengen, of deze te kanaliseren, waarbij steeds geldt dat partijen zich aan de verhouding kunnen onttrekken. Beweging is afhankelijk van de intrinsieke motivatie van partijen, zonder dat is de beweging niet betekenisvol en zinloos. Meer precies gaat het om twee soorten verhoudingen van overheid en maatschappelijke partijen: (1) het verhouden tot wat er al gebeurt en (2) het tot stand brengen van ‘nieuwe’ beweging.

In beide gevallen gaat dat om de vraag wat voor soort sturing dan werkt, maar ook om het soort repertoire dat die beweging goed mogelijk maakt. De overheid moet zichzelf in deze veranderende verhoudingen niet verliezen, maar ook niet zijn eigen manier van werken opdringen aan de maatschappelijke partijen. Niet uit een soort ‘vriendelijkheid’, maar vanuit de eenvoudige reden dat het anders niet werkt en dat partijen zich kunnen terugtrekken.

#### *Productief verhouden tot veelvormigheid*

Het denken over overheidssturing is in te delen in vier perspectieven (Van der Steen et al., 2015; Bourgon, 2011). Het realiseren van publieke waarde kan op verschillende manieren gebeuren. We maken daarbij onderscheid op twee variabelen: de verhouding tussen resultaten en randvoorwaarden en de relatie tussen overheid en samenleving (zie figuur 1).



Figuur 1: Vier sturingsperspectieven (Van der Steen et al, 2015)

Vanuit deze twee assen ontstaan vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing benoemen. We bespreken ze hier kort (zie: Van der Steen et al, 2015).

#### *De rechtmatige overheid (linksonder)*

De verankering in het democratisch systeem en het recht is de basis van wat overheidsorganisaties doen (Frissen, 2010). Rechtmatigheid en rechtsgelijkheid – rechtstatelijkheid – vormen de basis van bestuur (Bovens et al, 2012). Het perspectief van de rechtmatige overheid stelt die legitimiteit en rechtmatigheid centraal. De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten, die de basis voor overheidshandelen vormen. Er moet een juridische basis zijn, gelijke behandeling en procedurele zorgvuldigheid. Deels instrumenteel, via wettelijke bevoegdheden die overheidshandelen mogelijk maken. Maar ook juist om het gebruik van die instrumenten in te kaderen: de wet begrenst het handelen van de overheid en legt daar inhoudelijke en procedurele beperkingen aan op. Het perspectief van de rechtmatige overheid is een legalistisch perspectief. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren en die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Dat is in alle sturingsprincipes het uitgangspunt, maar in dit geval is het hét uitgangspunt.

#### *De presterende overheid (linksboven)*

In het perspectief van de presterende overheid gaat het primair om het bereiken van de vooraf afgesproken resultaten. Dit perspectief komt voort uit het New Public Management (NPM), dat sinds de jaren '90 in publieke organisaties is geïntroduceerd (Pollit & Bouckaert, 2011). De overheid ontleent legitimiteit aan het vermogen om te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist, maar ook efficiënt en effectief. Doelmatige besteding van overheidsmiddelen, het realiseren van gestelde doelen en het bereiken van de afgesproken meetbare resultaten. Overheidsprocessen worden opgevat als bedrijfsmatige productieprocessen, die leiden tot meetbare prestaties. Een goede overheid haalt zijn targets. Wetten en procedurele bepalingen zijn instrumenten om het doel te bereiken. Er ligt een sterke nadruk op verantwoording van resultaten, op laten zien wat je hebt gedaan en wat daarvan de opbrengst is. Bijvoorbeeld via dashboards, die permanent laten zien hoe het met de veiligheid in de wijk gaat. In dit perspectief is de overheid primair resultaatgericht. In staat om processen efficiënt in te richten en afgesproken output te realiseren. Dat gebeurt in de uitvoering, maar belangrijke hoeders van dit perspectief zijn de stafdiensten. Zij zorgen voor het ‘meten’ van prestaties, zoals auditors, controllers, financieel beheer de rekenkamer en aspecten van bedrijfsvoering.

#### *De netwerkende overheid (rechtsonder)*

Bij de netwerkende overheid staat het principe centraal dat beleidsdoelen vaak worden bereikt in de samenwerking met anderen (Klijn & Koppenjan, 2012). Om de eigen doelen te realiseren, moet de organisatie de weg naar buiten bewandelen. Ze gaat op zoek naar partners die kunnen bijdragen aan die doelen, omdat ze dezelfde, gelijksoortige of deels

overlappende belangen en doelen hebben. Het bij elkaar brengen van die uiteenlopende belangen vormt de kern van het perspectief van de netwerkende overheid. Dat gaat om het formeren van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. De overheid zoekt bondgenoten die mee willen optrekken om doelen te realiseren. Veel van deze type netwerken leggen hun samenwerking vast in convenanten, akkoorden, of publiek-private samenwerkingen (PPS-en), die partijen binden aan afspraken. De kern van een netwerkende overheid is het vermogen tot het smeden van resultaatgerichte coalities en het vermogen om die coalities ook tot de eindstreep van gerealiseerde resultaten te brengen.

#### *De participerende overheid (rechtsonder)*

In het perspectief van de participerende overheid staat maatschappelijke energie centraal (PBL, 2011; Van der Steen et al, 2014). Publieke waarde wordt niet alleen door de overheid ‘gemaakt’, maar komt net zo goed van anderen. Op de manier die zij willen, vanuit de doelen die zij zichzelf stellen (Rob, 2012; Van der Lans & De Boer, 2012) De overheid gaat niet naar buiten om daar bondgenoten te werven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar komt in aanraking met maatschappelijke dynamiek die er al is. Soms is dat initiatief dat aansluit bij de eigen agenda en dat past binnen kaders die de overheid hanteert. Vaak zijn het initiatieven die gedeeltelijk passen binnen de doelen en kaders van de overheid. De vraag is dan hoe om te gaan met praktijken die niet helemaal passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen. Dat vereist politieke afweging: soms betekent het ‘gewoon niets doen en laten bestaan’, soms is de uitkomst dat het initiatief moet stoppen, omdat het andere belangen schaadt. Dat laatste is de minder vrolijke kant van maatschappelijke netwerken: soms produceren ze waarde die ten koste gaat van anderen en kan het niet verder. Daar komt bij dat ook als initiatieven wel bijdragen, ze vaak niet helemaal binnen de regels en kaders passen. Ze doen iets waarvoor eigenlijk een vergunning nodig is, of dat formeel gezien alleen op een andere plek in de stad mag. Tegelijkertijd zitten ze niet in de weg en passen ze wel in de ‘geest van de wet’ of de bedoeling van het beleid. Dat alles roept voor de overheid steeds de vraag op hoe zich tot het initiatief te verhouden: meebewegen of terugduwen, laten begaan of toch bijsturen? Bewegen, of toch nog even niets doen?

De perspectieven zijn gelijktijdig aan de orde, maar de verhoudingen verschillen. Zonder rechtmatigheid kan overheidshandelen niet. Hetzelfde geldt voor het doelmatig en doeltreffend besteden van overheidsmiddelen. Dat hoort er inherent bij en het is belangrijk om dat te laten zien. Hetzelfde geldt voor de rechter kant van het schema. De vraag is op welk soort partijen de overheid de nadruk legt als men in het sociaal domein ‘méér met de samenleving wil doen’. Gevestigde formele partijen, of meer informele, ad hoc netwerken? Tegelijkertijd blijft ook bij een keuze voor nadruk op het één altijd de vraag bestaan wat dat betekent voor de andere groep. Een keuze voor gevestigde partijen in een convenant betekent nog steeds dat het nodig is om na te denken over de rol van onderop-initiatieven van burgers.

En vice versa: een aanpak gericht op informele netwerken van mensen die al bezig zijn in de wijk, neemt niet weg dat er nog steeds ook allerlei professionele organisaties aan het werk zijn. De kwestie is daarom steeds waar de overheid in zijn arrangement de nadruk legt en vandaaruit verbinding met de andere kwadranten maakt. Alle perspectieven zijn aan de orde, maar het maakt wel veel uit waar de overheid zijn nadruk legt: ligt die rechts of links, en in het geval van rechts – rechtsboven of rechtsonder? Met als vervolgvraag steeds hoe vanuit de keuze voor een kwadrant waarop de nadruk ligt toch de verbinding met de andere kwadranten wordt gemaakt: werken via informele netwerken, maar goed en deugdelijk verantwoord en uit te leggen voor de bestuursrechter.

#### **3. Van A naar B, volgens de regels van B**

In alle gemeenten wordt geëxperimenteerd met andere manieren van werken, om invulling te geven aan de ambities van de transformatie. In dat opzicht is de transformatie overal in gang gezet. Er zijn wijkteams actief, er zijn keukentafelgesprekken met cliënten en er zijn alliantiegesprekken met burgerinitiatieven. Ambtenaren zijn als verkenner of ‘scout’ aangesteld om maatschappelijke initiatieven in beeld te brengen en er wordt angstvallig geprobeerd om in maatwerk te voorzien.

Het probleem van de transformatie-opgave is niet de oprechte poging om het ‘goed’ te doen. Er is ook amper sprake van openlijke weerstand bij gemeenten. Er is meestal enthousiasme om met de nieuwe taken aan de slag te gaan en voor dit belangrijke veld ‘eerste overheid’ te worden. De problemen waar gemeenten tegenaan lopen zijn veel meer praktisch en pragmatisch van aard. Zoals in het voorbeeld van de gemeentesecretaris en het probleemgezin. Hoe leg je verantwoording af, hoe borg je verschillen, hoe ga je met procedures om, hoe maak je een uitzondering, hoe maak je protocollen die passen bij wat mensen aan de keukentafel vertellen? Dat zijn instrumentele vragen die grote consequenties hebben voor wat er in de praktijk van de decentralisaties gebeurt. Sommige gemeenten hebben hun sociale wijkteams ingericht als ‘decentrale gemeentehuizen’, waarbij hetzelfde werkproces als aan het vroegere loket of balie nu fysiek dichtbij burgers plaatsvindt. Net zoals de keukentafelgesprekken soms alleen de verplaatsing van de bureaucratie naar de keukentafel betekenen, in plaats van dat de realiteit van de keukentafel leidend wordt voor hoe de bureaucratie reageert.

Als we de transformatie opvatten als een veranderproces van A naar B, dan zou dat volgens de regels van B moeten verlopen: het netwerk tegemoet treden op een manier die netwerken past. In de realiteit van veel gemeenten en alle andere betrokken instituties – parlement, ministeries, rekenkamers, toezichthouders, maar ook belangenorganisaties – is dat andersom: de poging tot B krijgt vorm binnen de onverminderd geldende regels van A. Om B te doen moet toestemming in A worden verkregen. Verantwoording over B vindt plaats

in de formats en categorieën van A. De politieke controle op B gebeurt in de commissies en structuren gebouwd op A. Of, in termen van de kwadranten, de linkerkant van het schema is niet op een manier georganiseerd die past bij de werkpraktijk waarin het accent steeds meer naar rechts verschuift. Zo wordt de praktijk van de rechterkant teruggetrokken naar 'links', vanuit een invulling van verantwoording en rechtmatigheid die is geënt op de vorige praktijk in het sociaal domein in plaats van de volgende.

Meer concreet gesteld: de transformatie vindt grotendeels plaats vanuit nadruk op de rechter kwadranten, waarin maatschappelijke organisaties, mantelzorgers, vrijwillige inzet, sociale ondernemingen, en allerhande structurele of ad-hoc activiteiten van 'gewone mensen' essentieel zijn voor de oplossing van het probleem. Waar nog steeds professionals en ambtenaren actief zijn, en waarin de wettelijke kaders, regels en normen nog steeds gelden, maar vanuit een ander perspectief. De praktijk van de transformatie vindt plaats vanuit de leefwereld, die vervolgens in de systeemwereld moet landen. Daarin moeten ambtenaren manieren vinden om het tempo, het ritme, de taal, de gebruiken en de manieren van de leefwereld om te zetten in systemen – waarbij ze hun eigenheid als ambtenaar en overheidsdienaar niet verliezen. Dat betekent het zoeken naar werkvormen die aan de rechterkant 'werken', bijvoorbeeld manieren om maatschappelijke zelforganisatie aan te jagen, mensen met zwakke netwerken te helpen om hun kracht te versterken en professionals te binden aan informele zorgverleners of actieve burgers in de wijk. Maar daarnaast gaat het ook om het vinden van inbedding vanuit de linker kwadranten die de hiervoor bedoelde werkvormen mogelijk maakt en ondersteunt.

In die operatie is een aantal principes cruciaal.

### Structureel maatwerk

Werken 'volgens B' betekent dat maatwerk 'gewoon' wordt. De kwadranten hebben als algemene categorieën weinig waarde. Het heeft weinig zin om in algemene zin te spreken over meer of minder ruimte voor maatschappelijk initiatief, of om in algemene termen te praten over hoeveel eigen kracht 'de cliënt' precies heeft – en of dat genoeg is om op te vertrouwen. Wat omwille van de transformatie veel meer de normale praktijk moet worden is het vinden van lokaal en situationeel maatwerk. Waarin voor concrete 'gevallen' wordt gekeken wat daar nodig is en in welke van de kwadranten de nadruk moet komen te liggen. Is er veel dynamiek 'van onderop' en bloeit de eigen kracht al sterk, dan kan dat prima de basis voor het gemeentelijk handelen vormen. Is de analyse dat in dit netwerk of in dit gezin maar weinig zelforganisatie en eigen kracht ontstaat, simpelweg omdat de contouren van het netwerk of de 'cliënt' daar niet naar zijn, dan is een aanpak met meer gemeentelijke of professionele inzet misschien meer op zijn plaats. De oplossing en de inzet verschillen per onderwerp, per omgeving, per netwerk.

Het begrippenpaar "regel en uitzondering" is voor structureel maatwerk ontoereikend. Het impliceert een regel als standaard, waarop in selecte gevallen uitzonderingen toegestaan zijn, mits goed beargumenteerd en zonder al te veel risico's. Uitzonderingen zijn dan in potentie gevaarlijk, want ze vallen buiten de kaders die ex ante van beveiligingen zijn voorzien. Door consequent te spreken over 'het maken van uitzonderingen' voor unieke gevallen wordt impliciet die regel bevestigd. Maatwerk is een uitzondering, als al het andere niet meer werkt. In de praktijk van de transformatie is maatwerk de norm, de regel, en is het zoeken naar repertoire – procedures, normen, professionele argumentatie, et cetera – om tot die lokale afwegingen te komen. Als regel, niet als uitzondering. Onderdeel daarvan is dat het geborgd gebeurt, op een manier die vanuit rechtmatigheid en rechtsgelijkheid uit te leggen is. In het beste geval zelfs gevat in vooraf getoetste en afgestemde min of meer algemene instrumenten die 'op de plank liggen' en die als vehikel voor maatwerk gepakt kunnen worden. Waarbij ook is nagedacht over het soort verantwoording dat daarbij hoort: wat zijn de indicatoren die rijke informatie geven over of de aanpak werkt, deels in financiële termen, deels ook in kwalitatieve termen. Dat betekent het normaliseren van maatwerk, in plaats van uitzonderingen die steeds opnieuw op de regel bedongen moeten worden en het beeld van 'afwijking' in stand houden.

### Contracteren vanuit maatschappelijke impact

Het sociaal domein zal altijd een domein zijn waarin een belangrijke taak ligt voor professionals. 'Professional' staat voor een geborgd vakmanschap, maar betekent ook dat er sprake is van een formele contractrelatie. Professionals leveren diensten, maar die diensten zijn tevens transacties, waarover contractueel afspraken worden gemaakt. Het model dat voor de contractering wordt ingezet is doorgaans de aanbesteding. Partijen kunnen inschrijven op een bestek, in een door inkopers begeleid aanbestedingsproces. Doel van dat proces is het verkrijgen van de economisch meest voordelige bieding.

In de praktijk van aanbestedingen zijn twee dingen gebeurd. Ten eerste is het bestek zodanig opgesteld dat vooral grote aanbieders kunnen voldoen aan al het gevraagde, waarbij geldt dat alleen partijen die aan alles kunnen voldoen ook in aanmerking komen. Zo is er in de aanbesteding bedoeld of onbedoeld een bias ontstaan voor grote instellingen die alles aanbieden en die vanuit economies of scale tegen lage kosten offren. Ten tweede is het aanbestedingsproces steeds meer een juridisch proces geworden. De aanbestedende partij moet zich 'indekken' tegen een juridisch beroep tegen de gunning. Dat betekent dat toekenning gebeurt op minutieus objectieveerbare categorieën, die zich beperken tot wat juridisch bewijsbaar en navolgbaar is. Dat is goed, behalve als datgene dat ingekocht wordt niet in dergelijke termen is te vatten. In het geval van veel van de 'diensten' in het sociaal domein is dat het geval. Dat het gesprek 45 minuten duurt is niet de essentie ervan. Wat er binnen dat gesprek gebeurt is relevant, de rest is randvoorwaarde. Of de verrichting volgens de minimale kwaliteitsnorm gebeurt is belangrijk, maar net zo relevant is of er vervolgens

beweging ontstaat die de cliënt verder op weg helpt. Voelt de cliënt zich gezien, ontstaat er vertrouwen? Vindt hij of zij het prettig hoe het gaat, komt er een oprechte verbinding tussen cliënt en professional van de grond? Dat geldt nog meer naarmate de diensten die worden ingekocht meer in de context van maatschappelijke organisatie en eigen kracht komen te staan. Dan worden de indicatoren en meetbare categorieën steeds lastiger te formuleren en blijft een rijke beoordeling over die amper is in te passen in de bestaande vormen van aanbesteding en contractering. De essentie van veel diensten die via aanbestedingen worden ingekocht is niet in de huidige aanbestedingsvorm in te brengen. Gemeenten kopen daardoor niet wat ze werkelijk willen, maar krijgen wat ze in de aanbestedingsregels kwijt kunnen. In veel gemeenten heeft het geleid tot een bias voor grote organisaties, die zeer beperkt in staat zijn om het lokale maatwerk te verzorgen dat nodig is om de transformatie tot stand te brengen en vanuit maatschappelijke veerkracht tot publiek waarde te komen. Een zorgonderneming als Buurtzorg vormt op die regel een uitzondering. Maar veel kleinschalige zorgcoöperatieven vallen buiten de aanbesteding en verliezen terrein.

Een neveneffect van deze vorm van contractering is dat veel van de veelbelovende maatschappelijke initiatieven of sociaal ondernemingen noodgedwongen worden geleid naar andere geldstromen en ‘potjes’. Vaak sterk projectmatig van aard, kleiner, incidenteel en niet gekoppeld aan transacties of aan concrete maatschappelijke waarde. Een zelf georganiseerd buurthuis dat een kleine geldstroom nodig heeft om te kunnen groeien krijgt die nu vanuit een eenmalige projecten-subsidie, niet op basis van geleverde meerwaarde die het bestaan ervan voor betrokkenen oplevert. Het is zoeken naar vormen van aanbesteding en contractering die wél op basis van maatschappelijke waarde honoreren, maar dan vanuit een rijk, breed en kwalitatief beeld van wat die waarde behelst. Dat gaat om het vinden van andere systemen en structuren voor inkoop en het tegelijkertijd ook weggelaten uit de nu vaak heel algemene projectsubsidies. Van A naar B betekent hier een vorm van contractering, die de publieke meerwaarde centraal stelt – bijvoorbeeld via de MAEX van Kracht in NL, de methodiek van het IPW, Sinzer, of via Social Impact Bonds – en van daaruit opdrachten toekent om transacties te kunnen uitvoeren. Deels aan maatschappelijke initiatieven, deels aan sociale ondernemingen, en daarnaast aan grote of kleine en meer of minder persoonlijk opererende professionele organisaties. Zo wordt maatschappelijke meerwaarde de basis van contractering en financiering, in plaats van administratieve bias vanuit de logica van de inkoop.

#### Publieke verantwoording vanuit maatschappelijke waarde

Hetzelfde principe zien we in de verantwoording en monitoring van prestaties. Het is evident dat ook in de meer netwerkende praktijken ‘rechts’ in het schema verantwoording nodig is van de prestaties. Wat levert publiek geld op? Wat is de meerwaarde van een transactie? Voegt een initiatief iets toe, of is het bij nader inzien toch niet zo effectief? Dat zijn terechte vragen, maar ze werken alleen als ze op de juiste manier gesteld worden. Nu zien we dat de

vragen gesteld worden vanuit een frame van objectieerbare ‘additionaliteit’: aantoonbare toegevoegde waarde, in de zin van telbaar en objectief vast te stellen. Het discours van ‘evidence based’ is dominant in de wereld van evaluatie en monitoring. Ook hier geldt dat dit principieel niet verkeerd is, maar dat het problematisch wordt als het niet past bij de te verantwoorden praktijk. Dat probleem doet zich langs een aantal lijnen voor.

Allereerst is de scope van de evaluatie en monitoring van belang. Veel interventies in het sociaal domein hebben betrekking op het leven van cliënten in ‘brede zin’. Een activiteit betaalt zich bijvoorbeeld niet direct uit in een baan, maar wel in toegenomen vermogen van iemand om maatschappelijk productief te zijn. Ze staan steviger in het leven, maar hoe druk je dat in meetbare waarden uit? Veel interventies hebben bovendien maatschappelijke waarde over de grenzen van het eigen domein: investering in scholing leidt tot opbrengsten in arbeidsparticipatie, gezondheid en leefbaarheid. Een interventie met de werkeloze vader heeft positieve gevolgen voor de kinderen – ook al vindt hij zelf geen baan. Een snelle besparing op zorgkosten kan zorgen voor toenemende sociale problematiek, met hoge kosten elders. Maatschappelijke initiatieven dragen bij aan het sociaal domein, maar vaak niet volgens de vaste categorieën van het beleid. Om de effecten, resultaten en voortgang van beleid vast te stellen is monitoring nodig, maar dan op een manier die de volle breedte van de opbrengsten meeneemt. Niet stoppen bij de compartimenten van bestaande categorieën en domeinen, maar vanuit een breed concept van maatschappelijke opbrengst evidentie verzamelen.

Dat betekent ook dat de tijdhorizon voor het evalueren en monitoren belangrijk is. Korte termijn besparingen kunnen op langere termijn kosten veroorzaken. Net zoals preventieve interventies nu geld kosten, maar op langere termijn kosten uitsparen. Dat langere termijn perspectief is belangrijk bij het kijken naar gevolgen van interventies in het sociaal domein. Lukt het om met interventies de goede richting in het beleid te pakken te krijgen? Is de snelheid goed? Is de verhouding tussen kosten en baten op langere termijn goed? Dat is moeilijk exact meetbaar te maken, maar tegelijkertijd is het ook geen totale black box. Door andere data mee te nemen, verhalen op te tekenen, professionele inschattingen mee te wegen en cliënten een stem te geven in evaluatie en monitoring is het mogelijk om overwogen inschattingen te maken van de richting, snelheid en langere termijn uitkomsten van beleid. Niet ‘hard’ op de manier zoals we dat nu vaak volgens de regels van A definiëren, maar bruikbaar, degelijk en deugdelijk volgens de principes van kwalitatief onderzoek en professionele oordeelsvorming. Als de praktijk zich volgens B ontwikkelt moeten we de evaluatie en monitoring daarvan doen op een manier die ook bij B past – wel verantwoorden, maar op een verantwoorde manier.

Bijzondere aandacht verdient ook de ‘kwestie’ van bijvangsten van interventies (Van Twist & Verheul, 2010). In complexe sociale systemen – gezinnen, wijken, buurten, netwerken, mensen en hun omgeving – is het heel gebruikelijk dat causaliteit niet lineair is, maar in cycli



beweegt. Een interventie roept reactie op en zet zo een keten aan interacties in beweging. Die beweging letterlijk alle kanten op. Wat bedoeld was om gezondheid te verbeteren leidt misschien tot meer contact met burens en minder sociaal isolement. Een programma gericht op het tegengaan van obesitas op scholen leidde niet tot minder dikke kinderen, maar wel tot betere leerprestaties. Niet de bedoeling, wel batig. Een maatschappelijke initiatief bedoeld om mensen met elkaar kennis te laten maken leidt tot minder eenzaamheid, maar leidt ook tot een lager beroep op zorg. Gevolgen die niet bedoeld waren, maar wel meetellen – althans, als de evaluatie en monitoring er op een slimme manier naar kijken. Dat betekent open evalueren, met oog voor de bijvangst, positief en negatief. Dat klinkt goed, maar het is vanuit veel van de bestaande methoden voor evaluatie en monitoring niet goed mogelijk. Dat vereist dus ontwerp van methoden voor evaluatie en monitoring die de bijvangst tot kern in plaats van secundaire of zelfs irrelevante opbrengsten – of tekorten – reduceren.

#### 4. Maatwerk vereist systematiek

##### Van A naar B, volgens de regels van B

Deze bijdrage begon met de verzuchtingen van een gemeentesecretaris, die een oplossing heeft die wel werkt maar niet past. Het voorbeeld is typerend voor waar organisaties tegenaan lopen als zij in het sociaal domein de transformatie doorzetten. Dan ontstaat beweging die steeds meer gebaseerd is op gevarieerde interacties tussen verschillende soorten partijen, die lastig te vatten zijn in de eenduidige categorieën, richtlijnen, procedures, regels en normen van de overheid. Rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, doelmatigheid, efficiency, procedurele zorgvuldigheid, professionaliteit doen er nog steeds toe, maar op een manier die past bij de realiteit van ‘productie’ en dienstverlening volgens de rechter kwadranten van het model. We hebben dat hier uitgedrukt als van A naar B volgens de regels van B. Goed organiseren, op een manier die de nieuwe werkwijze centraal stelt. Maatwerk, dat op een geborgde manier tot stand komt. Verantwoording, die kijkt naar de volle breedte en de bijbehorende verrassingen van werk in een onvoorspelbaar domein. Rechtsgelijkheid die verschil mogelijk maakt. Professionaliteit voorbij de procedures en codes, met borging van kwaliteit. Maatwerk, maar niet zomaar elke keer opnieuw bedenken hoe te handelen.

##### Systematiek voor maatwerk

Maatwerk kan niet zonder systematiek. Het zijn woorden die meestal als tegenstelling worden gepresenteerd, maar die in het proces van de transformatie opnieuw verbonden moeten raken. Systemen, structuren, instrumenten, procedures: niet om de eenvormigheid te reproduceren, maar om het maatwerk op een geborgde manier mogelijk te maken. De zoektocht is naar manieren om vanuit een werkpraktijk van ‘rechts’ de kwadranten ‘links’ te bedienen. Daarmee wordt het maatwerk uit de sfeer van een ‘incidentele aanpak’ gehaald, die vooral de bijzonderheid ervan benadrukt. Maatwerk wordt de normaaltoestand in een

‘getransformeerd’ sociaal domein en daarvoor zijn ondersteunende systemen en structuren hard nodig. Het moet gewoon worden om op maat te werken – in de verbanden die voor deze cliënt, in dit netwerk, binnen deze omstandigheden en vanuit deze politieke kaders het best passen. Die gewoonte kan nooit vanuit het discours van uitzonderingen en afwijkingen ontstaan, maar vereist regels, gewoonten, gebruiken, woorden en symbolen op zichzelf. De transformatie is meer dan een woord en ook niet alleen maar een ander instrument, maar zonder andere woorden en andere instrumenten kan de transformatie onmogelijk slagen.

##### Nieuw instrumentarium voor een andere praktijk

De transformatie opent een grote ontwikkelopgave voor gemeenten, maar ook voor de ministeries en instituties in en rond het sociaal domein. Zij zullen moeten werken aan systematiek voor de nieuwe werkwijze. Waarin ze de waarden van A behouden, maar deze volgens de regels van B invullen. Dat gaat om nieuwe praktijken ‘buiten’, bijvoorbeeld in de manier waarop gemeenten zich tot cliënten en hun netwerk, of tot maatschappelijke organisaties en sociaal ondernemers verhouden. Maar een even belangrijke opgave ligt binnen, ‘onder de motorkap’ van organisaties. In de ondersteunende systemen, de formuleren, categorieën, protocollen, handboeken, evaluatiekaders, audit-systemen, monitoringsinstrumenten, functieprofielen, regels en subsidierichtlijnen die ze hebben. Een andere praktijk vereist nieuw instrumentarium. Van A naar B volgens de regels van B.

Referenties:

- **Bourgon, J. (2011).** *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century (Queen's Policy Studies)*. Montreal: McGill-Queen's University Press
- **Bovens, M., P.'t Hart en M. van Twist (2012).** *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer
- **Noordegraaf, M. (2011).** *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Boom Lemma
- **Frissen, P.H.A. (2010).** *De staat van verschil. Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Genneep.
- **'t Hart, P. (2014).** *Ambtelijk Vakmanschap 3.0: zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*. Den Haag: NSOB.
- **Klijn, E.H. & van Twist, M.J.W. (2007).** *Publiek-Private Samenwerking in Nederland; overzicht van theorie en praktijk*. M&O, 61 (3/4), p. 156-170.
- **Klijn, E.H., J.F.M. Koppenjan (2012).** *Governance network theory: past, present and future, Policy and Politics*, vol 40 (4): 187-206
- **Lans, J. van der & N. de Boer (2011).** *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- **Planbureau voor de Leefomgeving (2011).** *De energieke samenleving*. Den Haag: PBL.
- **Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011).** *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- **Raad voor het openbaar bestuur (2012).** *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur
- **Van der Steen, M., M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. van Gerven & S. Kruitwagen (2014).** *Leren door doen: overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. NSOB: Den Haag.
- **Van der Steen, M., J. Scherpenisse & M. Van Twist (2015).** *Sedimentatie in sturing: systeem brengen in netwerkend werken*. Den Haag: NSOB.
- **Van Twist, M.J.W. & W.J. Verheul.** *Onvoorziene opbrengsten, Meer dan de tragiek van goede bedoelingen*, in: *Beleid & Maatschappij*, 2010, nr.4, pp.308-318.



Wethouders Taco Kuiper (participatie) en Wethouder Isabelle Vugs (onderwijs) voor bestuursoverleg op bezoek bij DSW Zoetermeer.



Huis van de wijk, hier kunnen buurtbewoners terecht voor ondersteuning bij mantelzorg, vrijwilligerswerk, ontmoeting of om zelf iets te organiseren. Wekelijkse lunch met Nasra Djorai, gebiedsmedewerker.

Fotografisch Essay  
Janine Schrijver  
Documentair fotograaf

## Een fotoserie over de impact van drie decentralisaties

De opdracht van de Transitiecommissie was om, in een zeer korte tijd, een fotoserie te maken over de op de lokale democratie impact van de drie decentralisaties die het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden.

Complexe materie waar ik mij goed op moest voorbereiden en inlezen voordat ik aan de slag kon gaan. De problematiek is niet eenvoudig te duiden. Wat was de 'oude' situatie en wat is de 'nieuwe'. Wat zijn de verschillen en veranderingen, en zijn die eenduidig te duiden of hebben oude patronen slechts nieuwe namen gekregen?

Ik richt mij zowel op grootstedelijke en landelijke gemeenten als ook op midden grote en kleine gemeenten. Daarnaast is het belangrijk dat de verschillende bestuurders in beeld komen; wethouders, raadsleden, wijkteams, buurtinitiatieven. De diversiteit wil ik zichtbaar zien te krijgen en de drie domeinen dienen voldoende aan bod te komen. Het is niet eenvoudig om de verschillende besturende en uitvoerende lagen van de lokale overheden in 'actie' te zien, om duidelijke ontmoetingen gade te slaan waar interactie plaatsvindt tussen bestuurders en burgers.

Uiteindelijk zijn de lijntjes het kortst in mijn eigen omgeving, Rotterdam Charlois. Daar kan ik snel afspraken maken met die mensen die zich midden in de transitie beweging bevinden waar de opdracht inhoudelijk uiteindelijk over gaat.



Zorgboerderijen, Wijkteams, Huizen van de wijk, bewonersverenigingen, dat zijn de plekken waar de decentralisaties aan den lijve worden ondervonden. Waar woorden als zelfredzaamheid, participatie, buurthulp onderdeel uitmaken van het dagelijks vocabulair in de wijk. Er wordt veel gepraat, hard gewerkt en niet alles is te fotograferen. Ik heb voor- en tegenstanders gesproken maar zowel de professionals als de burgers doen hun uiterste best om er wat moois van te maken. Op één van mijn foto's staat de tekst 'de kracht van de burger' dat heb ik zeker gezien maar de burger waar geen kracht inzit is helaas onzichtbaar en zal dat waarschijnlijk ook blijven.







Wethouder Jeroen Olthof in gesprek met bewoners tijdens een bewonersavond in buurtcentrum Poelenburcht in Zaanstad.

Biografieën

## De essayisten



Prof. dr. T.A. Abma

**Tineke Abma (1964)**

is hoogleraar Participatie en Diversiteit en waarnemend afdelingshoofd van de afdeling Metamedica, VU medisch centrum, EMGO+ research Institute for care and primary research in Amsterdam. Daarvoor werkte zij op de Universiteit Maastricht bij de vakgroep Health, Ethics & Society en op de Erasmus Universiteit in Rotterdam bij het instituut voor Beleid en Management Gezondheidszorg. Haar expertise richt zich op de ethische kwaliteit van chronische zorg, met speciale aandacht voor de positie en participatie van de cliënt.



Prof. dr. R. ten Bos

**René ten Bos (1959)**

is hoogleraar Filosofie aan de Radboud Universiteit en honorary professor aan de The University of St. Andrew in Schotland. Tevens is hij columnist voor Het Financieele Dagblad. Van zijn hand verschenen onder meer 'Water. Een geofilosofische geschiedenis' (2014) en 'Bureaucratie is een inktvis' (2015).



*Prof. dr. H. van Gunsteren*

**Herman van Gunsteren (1940)**

is emeritus hoogleraar Politieke Theorieën en Rechtsfilosofie aan de Universiteit Leiden. Hij was tevens lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Zijn publicaties betreffen verschillende onderwerpen, zoals culturen van besturen, eigentijds burgerschap, de kloof tussen burgers en politiek en, meest recent, het nieuwe fenomeen van protesterenden in de contrademocratie. Tegenwoordig gaat hij op skitocht, maakt muziek, denkt en geeft lezingen.



*Prof. dr. A. Klamer*

**Arjo Klamer (1953)**

is wethouder in Hilversum, hoogleraar Culturele Economie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam en lector Sociale Innovatie aan de Fontys Hogeschool. Zijn onderzoek gaat over de waarden van cultuur, waarbij cultuur zowel verwijst naar de kunsten als naar de waarden in een samenleving of organisatie. Een belangrijk resultaat is het belang van de derde sector, de informele sfeer waarin sociale en culturele waarden veelal het best tot hun recht komen.



*Prof. dr. P.L. Meurs*

**Pauline Meurs (1953)**

is hoogleraar Bestuur van de Gezondheidszorg aan het instituut Beleid en Management Gezondheidszorg (iBMG) van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ze voert onderzoek uit naar besturingspraktijken in de gezondheidszorg. Per 1 januari 2015 is zij voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. Een adviesorgaan voor regering en parlement, dat alle aspecten die van invloed zijn op de volksgezondheid en het functioneren van burgers in de samenleving betreft. Voorheen was zij lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Eerste Kamer.



*Prof. dr. M.P. van der Steen*

**Martijn van der Steen (1977)**

is co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB, directeur van de NSOB Denktank, en hoogleraar Strategie en Toekomst aan de faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar de verbinding van beleid, strategie en toekomst, naar overheidssturing in netwerken, en naar innovatie in het openbaar bestuur. Centraal in zijn werk staat het strategisch vermogen van overheidsorganisaties om met lange termijn dynamiek, onzekerheid en complexiteit om te gaan.



*Prof. dr. E.H. Tonkens*

### Evelien Tonkens (1961)

heeft per 1 mei 2014 haar werkzaamheden als bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam afgerond om verder te gaan als hoogleraar aan de Universiteit voor Humanistiek in Utrecht. Het onderzoek vindt plaats binnen de door haar geleide leerstoelgroep Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector. Haar publicaties betreffen de spanningen tussen burgerparticipatie en lokale politiek, de verhouding tussen vrijwilligers en professionals en affectief burgerschap. Daarnaast is ze lid van de Raad van Toezicht van Meander Medisch Centrum, en van de Raad van Toezicht van Mondriaan GGZ. Voorheen was zij o.a. lid van de Tweede kamer en vaste columnist van De Volkskrant.



### Janine Schrijver (1966)

is documentair fotograaf. In opdracht van NRC Handelsblad maakte zij verscheidene reportages (kusten van Europa, Kosovo, Verenigde Staten). Haar werk is opgenomen in de collecties van oa. het LUMC Leiden en Rijksmuseum Amsterdam.

Voor een opdracht van het Jeugdcultuurfonds ging zij met kansarme kinderen een bijzondere samenwerking aan. Na een intensieve workshop verbeelden de jonge deelnemers hun eigen leefwereld, en Janine portretteerde de kinderen op door hen uitgekozen locaties. Het project met de titel 'Mijn Rotterdam' werd daarop gepresenteerd en geëxposeerd in de Kunsthal Rotterdam in 2014.



## Colofon

De Transitiecommissie Sociaal Domein is in september 2014 voor twee jaar ingesteld om vinger aan de pols te houden bij de decentralisaties in het sociaal domein.

Vanuit de doelstellingen van de decentralisaties reflecteert de commissie op specifieke thema's. De commissie kiest daarin voor een aanmoedigende rol, als gesprekspartner, als ogen en oren, en wil lessen trekken uit zowel positieve ervaringen als knelpunten. De commissie rapporteert aan de Regietafel Decentralisaties waarin de vier direct betrokken ministeries (BZK, VWS, SZW en V&J), gemeenten en de VNG zitting hebben.

De commissieleden zijn: Han Noten (voorzitter), Doekle Terpstra en Jenneke van Veen. Het secretariaat bestaat uit: Nel Buis (secretaris), Monique Verbraeken en Selke Schimmel (beleidsadviseurs), Anouk Drooger (office manager), Jan Jelle van Hasselt (communicatie).

[www.transitiecommissiesociaaldomein.nl](http://www.transitiecommissiesociaaldomein.nl)

Wilt u reageren op deze uitgave: [PostbusTSD@minbzk.nl](mailto:PostbusTSD@minbzk.nl)

Deze bundel is een uitgave van: Transitiecommissie Sociaal Domein p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

Januari 2016

ontwerp: Beautiful Minds, Amsterdam  
drukwerk: Drukkerij De Bink



