

NABESCHOUWING: NIEUWE BOCHTEN IN LOKALE Vernieuwingstrajecten

*Dr. Willem Trommel, universitair hoofddocent faculteit Management
en Bestuur, Universiteit Twente, Enschede*

Een institutioneel tekort

Prof. Hans Adriaansens wist het op de KISS-jaarconferentie 2006 mooi te vertellen. Stel, zo hield hij zijn publiek voor, dat door uw gemeente een weg loopt met daarin een lastig te nemen bocht. De ene na de andere auto is er al uitgevlogen. Vroeg of laat komt dan toch het moment waarop de wethouder achter de oren krabt en opdracht geeft iets aan deze gevaarlijke bocht te doen. Welnu, zo vervolgde de spreker, hoe anders loopt dit als we het niet meer over infrastructuur hebben, maar over sociaal verkeer. Ook dan vliegen voortdurend mensen uit de bocht. Het lukt ze bijvoorbeeld niet hun kinderen op te voeden, ze veroorzaken overlast of vinden geen werk. Tegenwoordig wordt steeds vaker met een beschuldigende vinger naar deze mensen gewezen. Moeten ze maar beter hun best doen. De gedachte dat we de aanleg van het maatschappelijk wegennet zouden kunnen (en moeten) verbeteren, komt steeds minder bij ons op, aldus Adriaansens. Dit voorbeeld getuigt van scherp sociologisch inzicht in onze moderne, sterk geïndividualiseerde samenleving. Politiek en maatschappelijk is deze samenleving in de ban geraakt van een hardnekkige mythe: geïndividualiseerde burgers zouden hun eigen boontjes wel kunnen doppen en daarbij zelf verantwoordelijk zijn voor zowel succes als falen. Maar zo werkt het niet. Op zichzelf, zo betoogt Adriaansens, heeft het proces van individualisering aantrekkelijke, emancipatoire kanten: mensen worden niet langer door tradities of autoriteiten in een keurslijf gedwongen, maar krijgen de ruimte zelf hun levenspad uit te stippelen. Maar dit betekent allerm minst dat mensen deze uitdaging ook waar kunnen maken zonder verdere steun vanuit de gemeenschap. Integendeel, maatschappelijke instituties zijn nodig om in een geïndividualiseerde samenleving verband te houden, alleen zullen ze dan anders in elkaar moet steken dan de traditionele. Minder betuttelend, bevoogdend en beschermend, meer gericht op het uitdagen en activeren van individuen.

Bevrijdende kaders

We kunnen ons hierbij tot dusver nog niet al te veel voorstellen. Als lid, respectievelijk voorzitter van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft Hans Adriaansens de afgelopen jaren meegewerkt aan een aantal rapporten over deze kwestie. Hoe kan de burger worden ondersteund in zijn nieuwe rol in het publieke domein? Welke instituties bevorderen actief burgerschap? 'Aansprekend burgerschap', 'Verschil maken' en 'Bevrijdende kaders' zijn de veelzeggende titels van de werkstukken die de RMO hierover het licht heeft doen zien en die door Adriaansens op de jaarconferentie kort en bondig

werden samengevat.

Volgens de RMO is het van groot belang dat in de organisatie van het maatschappelijk middenveld – de scholen, de welzijnsinstellingen, de woningcorporaties, de zorg - drie nieuwe 'institutionele principes' worden geïntroduceerd. In dit boekje is ook de lezing van Adriaansens opgenomen, maar het loont de moeite om hier de drie principes waar het om draait, nog eens de revue te laten passeren. Het eerste principe gaat over schaalgrootte en luidt klein binnen groot. Door samenwerking en fusies zijn het afgelopen decennium mega-instellingen gebouwd waarin het individu zich niet meer kan herkennen. Op zichzelf gaan hiermee belangrijke schaalvoordelen gepaard, want werkprocessen kunnen nu doelmatiger worden georganiseerd, maar de crux is dat dit vooral voor de ondersteunende processen moet gelden, en beslist niet voor de dienstverlening zelf. Adriaansens noemde in dit verband het 'Oxford-model' als wenkend perspectief: binnen een kolos als de Universiteit van Oxford functioneren relatief kleine, zelfstandige scholen die steeds de menselijke maat als uitgangspunt voor hun activiteiten hanteren.

Het tweede principe gaat over de wijze van sturing: ruimte binnen kaders. De centralistische en strikt hiërarchische besturingsstijl werkt verlamdend en ontnemt mensen hun verantwoordelijkheden. Professionals worden steeds vaker met dwingende regels en voorschriften geconfronteerd, terwijl juist zij de ruimte zouden moeten hebben om voor de complexe praktijkproblemen die ze tegenkomen specifieke oplossingen te bedenken en aan te reiken. Minder controle-zucht zou dan ook welkom zijn, ten gunste van een veel groter vertrouwen in de bevoegdheid van degenen die op de werkvloer 'het verschil willen maken'. Dit vereist een veel minder dirigistische vorm van sturing. Volstaan kan worden met het formuleren van algemene kaders, bijvoorbeeld in de vorm van een aansprekende missie, die ervoor zorgt dat de deelnemers aan een werkverband dezelfde waarden en doelen voor ogen hebben, om van daaruit hun werk vorm te geven.

Ten slotte is het van belang dat er in de activiteiten van het maatschappelijke middenveld samenhang bestaat, zonder dat dit leidt tot een krampachtige nivelleringsdrift.

Het principe zou moeten zijn dat we een cultuur van verschil smeden. Als het gaat om maatschappelijke ondersteuning of hulp bij het zoeken van een baan, heeft niet iedereen hetzelfde nodig. Het denken in vastomlijnde rechten, uit angst voor ongelijkheid, werkt verstarring in de hand en zorgt ervoor dat diensten niet aansluiten op de werkelijk ervaren behoeften van burgers. Adriaansens sprak in dit verband zijn zorg uit over de wijze waarop gemeenten momenteel bezig zijn zich voor te bereiden op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Terwijl de bedoeling van deze wet is om veel beter te kijken naar de leefsituatie waarin hulpvragende burgers verkeren, en hierop een aanbod van dienstverlening af te stemmen, dreigt nu toch weer dat alles wordt 'dichtgeregeld' met strikte criteria voor de toekenning van diensten. We zouden er volgens de RMO goed aan doen deze hang naar bureaucratie uit te bannen en samen-

hang te zoeken in het toestaan van verschillen.

Kort door de bocht?

Hoewel ik waardering heb voor de ambities van het RMO, wil ik niettemin een tweetal bedenkingen onder de aandacht brengen. De eerste betreft de bruikbaarheid van de hier aangehaalde principes. Hoezeer ze ook aanspreken, de vraag is of ze krachtig genoeg zijn om de nieuwe instituties te bouwen die met het oog op de veranderende maatschappelijke werkelijkheid nodig zijn. 'Klein binnen groot', 'ruimte binnen kaders': al met al zijn het toch betrekkelijk vage aanduidingen. We kunnen er zoveel verschillende kanten mee op, dat dit juist wel eens passiviteit zou kunnen uitlokken, of vrijblijvendheid, of een voortdurend terugvallen in oude (bureaucratische) gewoonten, zoals Adriaansens eigenlijk zelf al signaleerde met zijn WMO-voorbeeld. De referenten die het betoog van Adriaansens op de jaarconferentie van commentaar voorzagen, kwamen met vergelijkbare kanttekeningen. Tweede-kamerlid Co Verdaas merkte op dat inspirerende burgerinitiatieven niet zelden vastlopen in regelzucht. Rob Schouten, directeur van onderzoeksbureau B&A, hekelde de aanbestedingswoede van gemeenten als een ondoordachte, bemoeizuchtige manier om uitvoering te geven aan de WMO. Kortom: in hoeverre zijn de RMO-principes eigenlijk werkbaar?

Een tweede bedenking is principiëler van aard en gaat over de vraag of hier werkelijk een antwoord wordt geboden op de noden van een geïndividualiseerde samenleving. Om welke noden gaat het daarbij eigenlijk? Het RMO suggereert dat individualisering vraagt om actief burgerschap. Burgers zouden meer directe invloed op de kwaliteit van hun leefomgeving willen uitoefenen en daartoe meer betrokkenheid verlangen bij publieke diensten als politiezorg, welzijnsinstellingen en onderwijs. Maar klopt dit beeld? Saillant in dit verband is dat Hans Adriaansens, in een vorig adviesleven, nog de aanjager was van een WRR-rapport waarin een drastische verhoging van de arbeidsdeelname in ons land werd bepleit (Een werkend perspectief, 1990). Ook dit rapport ging over individualisering, maar dan opgevat als een proces waarbij deelname aan betaalde arbeid, voor mannen én vrouwen, werd gezien als de sleutel tot individuele ontplooiing. Het is belangrijk op te merken dat dit toch even iets anders is dan de roep om actief burgerschap. Burgers die actief zijn op de arbeidsmarkt –en inmiddels zijn dat er steeds meer– hebben wellicht helemaal geen boodschap aan een druk 'vrijwilligersleven', daarvoor ontbreekt hen simpelweg de tijd en de energie. Liever zien zij dat de dienstverlening die ze nodig hebben adequaat door de overheid wordt georganiseerd dan wel op de private markt kan worden ingekocht. De RMO-principes lijken niet altijd verenigbaar met dit andere beeld van individualisering en de vraag is dus: passen deze principes eigenlijk wel op wat we onder individualisering (willen) verstaan?

Deze vragen –werkt het? past het?– zijn allerminst gemakkelijk te beantwoorden, maar ze wijzen er wel op dat het gedachtegoed van de RMO misschien wat al te kort door de bocht gaat. Praktijkervaringen moeten uitwijzen hoe dit zit. In dit licht verricht Kiss waardevol werk. Het volgt de veranderingen in lokaal

bestuur op de voet, waardoor langzaam maar zeker een schat aan informatie beschikbaar komt over de hier opgeworpen kwesties. Ook op de jaarconferentie werden diverse praktijkvoorbeelden gepresenteerd van lokale sociale en bestuurlijke vernieuwing. Wat valt hiervan te leren?

Een nieuw professioneel middenveld

Om te beginnen mogen we vaststellen dat de bestuurlijke en organisatorische verhoudingen in onze steden drastisch aan het veranderen zijn. Wie meent dat gemeenten er zijn voor het openbaar bestuur en dat scholen, woningcorporaties en welzijnsorganisaties slechts een beperkte uitvoeringstaak vervullen, die leeft nog in de vorige eeuw. Woningcorporaties bekommeren zich om de leefbaarheid van buurten, en werken daartoe samen met tal van partners, zoals politie, gemeente, buurtverenigingen en welzijnsinstellingen. Er wordt, zo lijkt het, in gezamenlijkheid bestuurd en uitgevoerd. Dit blijkt ook uit het spraak-gebruik waarmee deze praktijken zijn omgeven. Men heeft het over netwerken, ketensamenwerking en sociale partnerschappen. Dit wijst erop dat inderdaad vorm wordt gegeven aan het tweede RMO-principe: ruimte binnen kaders.

De gemeente is niet langer de dominante spelbepaler, maar slechts een van de partijen in een complex netwerk van actoren.

De workshop die ik bezocht, bood een indrukwekkend inkijkje in de praktijk van alledag. Peter Pinkhaar, directeur van de Woningbouwcorporatie St Joseph in Hengelo, bracht met veel enthousiasme voor het voetlicht hoe zijn organisatie zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld van een bureaucratische instelling, gericht op de verdeling en het onderhoud van woningen, tot een proactieve dienst die zich met alles bemoeit wat ook maar iets met de kwaliteit van de woonomgeving te maken heeft: fysieke uitstraling, aanwezigheid van groen, overlast, veiligheid, sociale cohesie, en zelfs de maatschappelijke kansen van bewoners (arbeid, scholing). Pinkhaar beschouwt zich als een maatschappelijk ondernemer met een ambitieus product, namelijk integrale buurtverbetering. Bewoners moeten (weer) trots kunnen zijn op hun buurt. Zijn motto: 'gewoon doen, kansen pakken'. Dat wil zeggen dat de woningcorporatie zich opwerpt als regisseur in een netwerk van partijen die aan zijn doelstelling een bijdrage kunnen leveren. Daarnaast betekent het dat de corporatie wil functioneren als centraal contactpunt in de buurt, een plek waar de noden van burgers het eerst worden gehoord en gezien. Gestreefd wordt in dit verband naar laagdrempeligheid: contacten met bewoners en bewonerscommissies zouden tot de dagelijkse routine moeten behoren. Dit zou kunnen wijzen op toepassing van het tweede RMO-principe (klein binnen groot), ware het niet dat deze functie niet goed uit de verf komt, zoals we verderop nog zullen zien.

Er zijn met de nieuwe werkwijze de laatste jaren tal van successen geboekt. Het is gelukt om het imago van de buurt te verbeteren en er een aantrekkelijker woonomgeving van te maken. Tot de verbeelding spreekt ook het deelproject 'scoren in de wijk', een samenwerkingsverband met FC Twente, dat er ondermeer op is gericht om groepen kansloze jongeren zelfvertrouwen te geven.

Daartoe wordt niet alleen gebruik gemaakt van de voorbeeldfunctie die de voetballers richting de jeugd kan hebben, ook wordt uit de vele contacten tussen club en bedrijfsleven geput om waar nodig interessante stageplekken voor de jongeren te regelen.

Het moet gezegd, de geestdrift van Pinkhaar werkte ronduit aanstekelijk. Zo kan het dus ook! Een vertrouwenwekkende gedachte, in het licht van de analyses die ons vanuit Den Haag bereiken en op snelle groei van het aantal probleemwijken in ons land wijzen. Dat mag zo zijn, maar kennelijk zijn we ook aan het leren hoe dergelijke problemen adequaat kunnen worden aangepakt. Kansen pakken, meent Pinkhaar, ofwel: laten we ophouden elkaar verwijten te maken en liever investeren in initiatieven die van probleemwijken alsnog 'kansenzones' maken.

Werkt het? Past het?

Maar toch. Zonder afbreuk te willen doen aan de feestvreugde, zijn enkele kritische kanttekeningen wel op hun plaats. Daartoe keer ik eerst terug naar de vraag of de nieuwe lokale praktijken beter passen bij de geïndividualiseerde sociale werkelijkheid van vandaag. We moeten dan constateren, zoals ook door Peter Pinkhaar werd beaamd, dat het nauwelijks lukt om burgers en bewonersorganisaties echt te betrekken bij het beleid. De vernieuwing is in hoge mate een zaak van allerlei professionele organisaties die elkaar hebben ontdekt als partners en van daaruit hun dienstverlening innoveren. Burgers zien het aan, juichen het soms expliciet toe, maar bemoeien zich er nauwelijks mee. Met andere woorden: van actief burgerschap is vooralsnog niet al te veel zichtbaar. Het is een veelgehoord geluid: lokale vernieuwingstrajecten gaan vooral over nieuwe rollen en verantwoordelijkheden voor de professionele dienstverleners. Dat hoeft allerminst erg te zijn. We doen er misschien goed aan toch maar dat andere beeld van individualisering voor ogen te houden. Burgers leiden drukke arbeidslevens en laten het bestuur van buurt, wijk en gemeente daarom maar al te graag aan anderen over. Dan is natuurlijk wel de vraag aan de orde of de institutionele vernieuwingen in dit opzicht werkbaar zijn en vruchten afwerpen. Hiervoor hebben we gezien dat er hoopvolle ontwikkelingen gaande zijn, maar de uiteindelijke lakmoesproef is toch of (meer) mensen hun leven beter op koers weten te houden en dus minder vaak uit de bocht vliegen. Hierover weten we nog onvoldoende en het lijkt me voor Kiss een uitdaging om hierover de komende jaren meer kennis te verzamelen. Is de publieke dienstverlening voor burgers beter bereikbaar geworden? Spelen dienstverleners beter in op de specifieke zorgen en noden van burgers? Wordt er inderdaad sneller, vakkundiger en met meer resultaat gehandeld?

Het zou goed kunnen, maar evengoed zijn op voorhand enkele tegenwerpingen te maken. Bedacht moet worden dat burgers in al die netwerken, ketens en andere samenwerkingsverbanden ook wel eens de weg kunnen kwijtraken. Ergens was het toch ook prettig dat uitsluitend de gemeente aanspreekbaar was op de kwaliteit van de leefomgeving? Waarom is eigenlijk de woningcor-

poratie, die in laatste instantie toch vooral een commercieel belang heeft, spin in het web geworden? Ligt hier geen gemeentelijke taak? En wat te denken van al het onderling overleg dat nodig is om partnerschappen te laten functioneren? Gaan al die praatcircuits wellicht ten koste van de directe dienstverlening? Achter een vergadertafel heeft de gezinsvoogd geen zicht op 'haar' kinderen en de wijkagent geen oog voor dreigende sociale onlusten. Ik zeg niet dat het zo is, wél dat rond dit soort vragen nog heel veel onderzoek nodig is. Want stel dat het zo is, en we blijken nog altijd, met al die institutionele vernieuwing, niet in staat om het werkelijk veel beter te doen, wie is dan eigenlijk verantwoordelijk? We zijn dan weer terug bij de vraag: past het? Aangezien burgers niet of onvoldoende zijn vertegenwoordigd in het 'nieuwe maatschappelijke middenveld', zullen zij de gemeentelijke politiek alsnog tot verantwoording willen roepen, maar dat is dan mogelijk tevergeefs. Immers, liggen de verantwoordelijkheden nog wel zo duidelijk, of zullen alle betrokken partners als het erop aan komt naar elkaar wijzen? Dit is een cruciaal punt van zorg. De innovatie van het publieke domein, zoals die zich nu voltrekt, roept serieuze vragen op ten aanzien van de wijze waarop partijen met een bestuurlijke rol ter verantwoording (kunnen) worden geroepen. Wat als de woningcorporatie besluit te fuseren en haar activiteiten verlegt naar andere stedelijke gebieden?



Verantwoorden van vakkundigheid

Het werk van KISS is, kortom, nog lang niet klaar. Samenvattend zou ik de volgende puzzel willen opwerpen. Terecht is op lokaal niveau een zoektocht gaande naar nieuwe sociale instituties die beter passen bij de noden van geïndividualiseerde burgers. Daarbij dreigt echter het gevaar van de 'vele handen': om de burger maar zoveel mogelijk op koers te houden, trekken steeds meer partijen aan het stuurwiel. Dat is nodig, maar tegelijkertijd kan dit afbreuk doen aan het beoogde resultaat. En, wellicht belangrijker nog, het kan ook leiden tot een verantwoordingsvacuüm, te meer omdat burgers onvoldoende in dit proces zijn vertegenwoordigd. Welbeschouwd zien we dat steeds meer private en maatschappelijke organisaties publieke verantwoordelijkheid dragen, zonder dat goed is geregeld hoe zij hierover verantwoording aan publiek en politiek kunnen afleggen. We zouden veel beter moeten nadenken over de vraag hoe deze opmerkelijke institutionele figuur eigenlijk in ons democratische bestel past. Daarover vertellen de RMO-principes ons niet zoveel. Te snel wordt aangenomen dat actieve burgers de professionele organisaties wel op koers zullen houden en voor uitglijders behoeden. Maar waarschijnlijk werkt dat niet zo.

Misschien zouden we ons het volgende moeten bedenken. Burgers zijn dan misschien wel niet zo betrokken op hun directe omgeving, maar zij zijn wel degelijk degenen die als hard werkende mensen de professionele organisaties bemannen, die thans zo druk doende zijn het publieke domein te vernieuwen. Ligt hier de sleutel tot een oplossing? Als burgers hun (maatschappelijke) verantwoordelijkheid vooral in de uitoefening van hun arbeidstaken situeren, waarom worden zij daar dan niet nadrukkelijker op aangesproken? Zouden professionals naast de verantwoording die zij verschuldigd zijn aan hun baas, ook mogen worden bevraagd op hun maatschappelijke cq politieke rol? Moet voor werkenden, vakverenigingen en werkorganisaties nadrukkelijker een plaats worden ingeruimd in de formele procedures van politieke verantwoording? Zou, kortom, het institutioneel tekort van Adriaansens kunnen worden aangepakt door een 'politisering' van onze beroepsactiviteiten?

Deze vragen verwijzen naar een ander thema dat de afgelopen jaren rond de publieke dienstverlening heeft gespeeld en bekend staat als het debat over 'nieuw publiek management'. De gedachte daarbij is dat professionele organisaties steeds preciezer moeten laten zien in welke mate ze 'waar voor hun (belasting)geld' leveren. Ook vanuit dit motief zijn nieuwe institutionele vormen in het leven geroepen, zoals prestatiecontracten (politie) en marktwerking (zorg). Evaluaties wijzen uit dat deze vernieuwingen zeer problematisch zijn, juist omdat ze niet zelden bureaucratie in de hand werken en professionals hun ruimte voor creatief handelen ontzeggen.

Toch neemt dit niet weg dat het uitgangspunt deugt: naarmate professionele werkorganisaties meer te zeggen krijgen over de inrichting van het publieke

domein, zullen zij hierover ook verantwoording moeten afleggen. Onderkend zou moeten worden dat de instrumenten die hiervoor momenteel worden gebruikt, veel te eenzijdig berusten op wantrouwen en controlezucht. De intrigerende vraag is dan ook of dit op een betere en slimmere manier kan.

Het lijkt me een uitstekend thema voor een van de volgende jaarconferenties van KISS, die dan hopelijk even succesvol zal zijn als de editie van 2006.



545
7500 AM ENSCHEDE

POSTBUS

Hengelosestraat 705
7521 PA ENSCHEDE

ADRES

053 483 63 46
053 483 63 47

TEL.

FAX

info@kiss-oost.nl
www.kiss-oost.nl

EMAIL

WEBSITE

KISS biedt praktijkgerichte ondersteuning bij de verbetering van de kwaliteit van de stedelijke samenleving in Overijssel