

Tekst: Hein Albeda

## **Democratie is uitbesteed**

**De overheid kan niet alle problemen in de samenleving oplossen, vooral als er tegenstrijdige analyses in het geding zijn en mensen zelf een rol hebben. Om burgers weer meer zelf te laten participeren, kan het opbouwwerk een rol spelen. Al vereist dat een meer aanpassende, adaptieve aanpak: kijken naar wat mensen zelf kunnen. Over 'schering en inslag' bij burgerparticipatie en 'evidence based medicine'.**

Laatst was er commotie op de school van mijn kinderen. De basisschool is te groot geworden. De school heeft nu al twee verschillende locaties en er moest een derde locatie bij komen. Ouders waren woedend: 'we gaan de kinderen toch niet op drie verschillende locaties wegbrengen?' Er werden handtekeningen verzameld en er kwam een spoedberaad. Ik kom niet op zulke vergaderingen. Ik voel mij niet thuis tussen de woedende ouders. Allochtonen komen er ook niet, op een zeer goed geïntegreerde vader na. Ik las in de notulen van het spoedberaad dat de aanwezige ouders niet zoals het bestuur geneigd waren om te kijken naar oplossingen. Uit de notulen: 'Wij hebben als werkgroep er ook over nagedacht (over oplossingen HA) en voelen de behoefte om dingen eerst uit te spreken.' De rest van de notulen lezen als een prachtig verslag van een poging van de gemeente en het schoolbestuur om in gesprek te komen over oplossingen voor de huisvestingsproblemen, terwijl de ouders hun ongenoegen willen uiten.

Ik ben blij dat ouders hun beklag doen. Zij kunnen beter dan anderen de bezwaren tegen drie locaties aangeven. De gemeente heeft dit serieus opgepakt en momenteel studeren ambtenaren met een werkgroep van ouders en medewerkers van de school op oplossingen. Participatie en het luisteren naar belanghebbenden hoort bij het beleid. De gemeente maakt gebruik van kennis uit de samenleving. Door de samenleving serieus te nemen en te betrekken wordt er tegelijk gewerkt aan draagvlak. Dit leidt tot beleid dat beter is dan zonder participatie. Het bedrijfsleven – vaak ten voorbeeld gesteld aan de overheid – kan veel leren van de wijze waarop de overheid belanghebbenden betreft.

Echter, gemeenten zijn gewend geraakt aan het naar zich toe halen van beleidsproblemen. Burgers gedragen zich als klagers die geen verantwoordelijkheid hebben omdat zij zo worden aangesproken. Het werkt en voor klagende ouders is het wel zo prettig. 'U heeft een probleem? Wij lossen het op!' Het beleid wordt er beter door, de samenleving als geheel echter niet krachtiger. Ons (als burgers) is immers verantwoordelijkheid ontnomen. We zijn klanten geworden van de gemeentelijke beleidsproductie. Hoewel de politiek oproept tot burgerzin en vertrouwen, blijkt nergens dat ze zelf vertrouwen heeft in burgers. Men spreekt over verantwoordelijk burgerschap, maar wat is hedendaags verantwoordelijk bestuur? Burgers en bestuur: beide hebben geaccepteerd dat de vertegenwoordigende democratie is veranderd. Democratie is uitbesteed aan de politici en de overheid regisseert oplossingen voor problemen. Dat heeft burgerinitiatieven in de verdrukking gebracht.

Door de (vrijblijvende) uitbesteding is er geen automatische verbinding tussen groepen in de samenleving en de vertegenwoordigers in de gemeenteraad, het

bestuur van de school of de zorginstelling of het overleg tussen werkgevers en werknemers. Politieke partijen kunnen niet meer afspreken om bij oplossingen de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving mee te nemen. Niet alleen de politieke partijen kunnen dat niet. In de SER kunnen werkgevers en werknemers geen toezeggingen doen over wat hun achterban zelf zal aanpakken. Daardoor stellen mensen zich op als klant van dergelijke fora. 'Zorg ervoor dat ik met mijn 65ste met pensioen kan gaan'; 'zorg ervoor dat ik geen last heb van die opgroeiende jongens'; 'verlos mij van het zwerfvuil'. De democratie is uitbesteed aan politici en het publiek vraagt resultaten.

## **Overheid**

Deze uitbesteding verzwakt de geneigdheid van burgers om eigen initiatieven te nemen. En ze werkt lang niet altijd goed. Natuurlijk, soms moet de politiek belangen afwegen en een doorslag geven. Waar komt dat opvangcentrum voor verslaafden? Komt er een metrolijn en waar leggen we het spoor? Hoe verdelen we de kosten? Maar dat is slechts een deel van de oplossing. Neem iemand die te hard door onze buurt rijdt. Dan bellen we de gemeente om een verkeersdrempel aan te leggen. Maar misschien woont degene die te hard rijdt zelf in de buurt en zou die het niet doen als wij elkaar beter kennen. Een andere infrastructuur of de politie is een dure oplossing.

Op zijn mooist weet een gemeente dergelijke vragen nog om te buigen naar coproductie: de gemeente doet wat en de buurt doet wat. In de praktijk blijkt dan een oververtegenwoordiging van witte, hoger opgeleide mensen aan de slag te gaan. Veel vaker lukt het niet. Coproductie is erg lastig voor het ambtelijk apparaat en de duurzaamheid van de samenwerking is niet goed gewaarborgd. De overheid is dus de partij waarnaar gekeken wordt. Als verschillende belanghebbenden elkaar niet vertrouwen en geen initiatief nemen, dan trekt de overheid het probleem naar zich toe en wordt regisseur. Vaak is dat nodig, onze eigen tijd is immers beperkt. We zijn als het er op aankomt dol op de vuilnisophaal, straatverlichting, het openbaar groen, de brandweer, maar ook onderwijs, diverse maatschappelijke voorzieningen en inrichting van de openbare ruimte. Maar wij zijn veel meer dan acteurs in het spel van de overheid. Wij zijn burgers, citoyens: wij zijn zelfstandig en hebben een eigen verantwoordelijkheid rond ons leven en onze leefomgeving.

Vooraf bij wat tegenwoordig 'wicked problems' worden genoemd, hebben mensen zelf een rol. 'Wicked problem' is een uitdrukking voor een probleem dat moeilijk of onmogelijk is op te lossen als gevolg van onvolledige, tegenstrijdige en veranderende eisen. Inspanningen om het probleem op te lossen kunnen andere problemen veroorzaken. Alle betrokkenen hebben hun eigen realiteit, er is wel bekend dat er een probleem is, maar onduidelijk is wat precies het probleem is. Neem onrust door discriminatie, cultuurverschillen, overlast, gebrekkige Nederlandse talenkennis, individualisering en verbrokkelende gemeenschap (NOOT 1). Dat is niet op te lossen door de gemeente. Dan moet je bij uitstek samen naar een uitweg zoeken. De overheid kan niet zonder ons. Maar wij kunnen het ook niet alleen omdat er verschillende analyses zijn van het probleem en verschillende eisen. Er worden verschillende uitdrukkingen gebruikt en tegenstrijdige eisen gesteld. Neem het aanbieden van een talencursus en verplichten dat vrouwen niet apart mogen. Dan daalt de deelname en leren de vrouwen geen Nederlands, maar wordt wel een duidelijk beeld gegeven van hoe het in Nederland gaat.

Bovendien: zoek op internet een top tien van ergernissen, dan blijkt dat de mensen zich vooral ergeren aan elkaar: hondenpoep, foutparkeren, criminaliteit, brutaal gedrag, geluidsoverlast; het gaat over hoe we met elkaar samenleven. Dat kan de gemeente niet alleen oplossen. Geen wonder dat er ontevredenheid is in een samenleving waarin de democratie is uitbesteed en verantwoordelijkheid uit handen is gegeven. 'Met ons gaat het goed, met de samenleving gaat het niet goed'. Er is bij veel mensen daarom behoefte aan een andere visie op de overheid. Die sluit meer aan bij de klassieke uitspraak van Abraham Lincoln. *"The legitimate object of government is to do for a community of people whatever they need to have done, but cannot do at all, or cannot do so well for themselves in their separate and individual capacities. In all that the people can individually do as well for themselves, government ought not to interfere."*

### **Opbouwwerk**

Zo komen we op opbouwwerk om zelf weer te participeren. Opbouwwerk is immers het vakgebied dat methodieken inzet opdat maatschappelijke problemen met deelname van de doelgroep zelf worden aangepakt. Zij kunnen groepen die elk hun eigen analyse hebben van een probleem verbinden met elkaar en hen helpen zelf aan de slag te gaan. Er zijn ook andere beroepen gekomen die moeten bijdragen aan een integrale aanpak van problemen waarbij mensen zelf ook initiatieven nemen. Denk aan buurtcoaches of wijkmanagers. Ook de brede school en de woningcorporatie moeten tegenwoordig een bijdrage leveren aan de omgeving. Deze werkwijze, zo denken veel mensen, zorgt door het scheppen van omstandigheden, structuren en relaties voor grotere participatie en integratie.

Maar komt dat ruimte geven aan eigen initiatieven niet in de knel? Het werk waarbij de participatie van mensen zelf centraal stond is wat uit het zicht geraakt. De opbouwwerker moet SMART-geformuleerde doelen behalen. Resultaten tellen. De brede school betreft ouders en biedt hun hulp, maar dat moet leiden tot betere schoolresultaten van de kinderen. Opbouwwerk maakt deel uit van de welzijnssector, net zoals sociaal-cultureel werk, maatschappelijk werk, sportbuurtwerk, jongerenwerk en ouderenwerk. En anders dan de woningcorporatie is het welzijnswerk opdrachtnemer van de overheid. De sturing is ingericht als de uitbesteedde democratie met een regisserende overheid, SMART doelen, rapportages en cijfers. Dat zit burgerinitiatieven in de weg.

### **Schering en inslag**

Participatie is niet zo gericht op snel inhoudelijk resultaat. Participatie en het behalen van inhoudelijke resultaten lijken met elkaar vervlecht als in een weefgetouw. De inhoudelijke richting wordt uitgezet door politieke keuzen. De inhoud staat daarbij voorop en de organisatie gaat aan de slag om resultaten te behalen bijvoorbeeld op het gebied van sport of verkeer. Er wordt bedrijfsmatig gewerkt. De gemeenteraad geeft richting en stelt inhoudelijke en financiële kaders. In termen van het weefgetouw: de schering.

Participatie van burgers gaat dwars daar doorheen. Burgers willen serieus genomen worden: zij willen hun kennis gebruiken en hun argumenten overgenomen of weersproken zien. En voor werkelijke oplossingen moeten mensen ook zelf verantwoordelijkheid nemen. Het is dan belangrijk om te kijken wat de persoonlijke kwaliteiten zijn van mensen. Niet alleen wie doet wat, maar ook wie *kàn* wat? Bij de kwaliteit van participatie staat niet een door de politiek bepaalde richting centraal.

Rekenen op participatie is riskant, omdat de mensen zelf misschien een andere kant op willen of omdat om welke reden dan ook iets niet van de grond komt. Participatie vormt de inslag.

Eerste vereiste voor het bevorderen van participatie is om verschil te maken. Dat is niet ambtelijk (gericht op regels, voorkomen van ongewenste precedentes, gelijke gevallen gelijk behandelen). De professional regisseert niet, maar past zich aan. Niet alle mensen gelijk behandelen, maar aansluiten bij de unieke kwaliteiten van individuen. Steeds vaker blijkt het heel moeilijk om aansluiting te vinden bij buurtbewoners zeker als mensen uit een andere cultuur komen. Dat past niet bij ambtenaren die zijn opgevoed met de gedachte dat zonder aanzien des persoons gewerkt moet worden.

Een voorbeeld van een aanpassende, adaptieve aanpak treffen we natuurlijk niet alleen aan bij opbouwwerk. Neem de re-integratie waar bijzonder maatwerk nodig is. De gemeente Hoorn heeft beschreven hoe zij moeilijk plaatsbare allochtonen benaderde om aan het werk te gaan. De gemeente stelde een Turkse re-integratiecoach aan. Zij bezocht de mensen die aan het werk zouden kunnen. De coach vertelde dat ze met iemand een brommer uitzocht zodat deze op het werk kon komen. Of dat ze meeding naar sollicitatiegesprekken. Een andere coach koppelde twee vrouwen aan elkaar om samen werk te zoeken, omdat ze ervan overtuigd was dat de twee samen meer durfden dan elk voor zich. Dat lukte. De re-integratiecoaches gaven mensen vertrouwen, wonnen hun vertrouwen en vonden oplossingen die aansloten bij de situatie en persoonlijkheid van de mensen die meer zouden willen participeren. ('Alsnog op weg naar werk, de kracht van allochtone coaches', 2008). De essentie is steeds dat gekeken wordt naar wat mensen zelf kunnen, hoe hun unieke situatie is en hoe zij in zichzelf vertrouwen kunnen hebben. Het initiatief Eigen kracht centrales ([www.eigen-kracht.nl](http://www.eigen-kracht.nl)) draait hier bijvoorbeeld op. Het stelt ouders en kinderen in staat om zelf verantwoordelijk te blijven voor het in hun gezin ontstane probleem en om samen met mensen die zij vertrouwen en belangrijk vinden in hun (familie)netwerk de richting te bepalen waarin de oplossing gezocht moet worden. Zij maken hun eigen plan voor hun eigen probleem. Zij kunnen informatie die zij daarbij willen gebruiken krijgen van professionals, zowel hulpverleners die bij het gezin betrokken zijn, als anderen.

### **Andere sturing en verantwoording**

Bij het naar zich toe halen van beleidsproblemen door de overheid horen SMART geformuleerde doelen. Er moet natuurlijk wel een inhoudelijk resultaat zichtbaar worden. De overheid regisseert en controleert. Maar bij het in de samenleving terugleggen van verantwoordelijkheid passen de SMART doelen veel minder. Wellicht past hier beter de term 'evidence based medicine': als een bepaalde werkwijze in het verleden vruchten heeft afgeworpen, kan die werkwijze opnieuw geprobeerd worden.

De gemeente Hoorn heeft een poging gedaan een evidence based medicine te beschrijven. Zo zijn er ook ervaringen te vinden rond participatie in andere steden en in andere organisaties. Veel is terug te vinden in MO/Samenlevingsopbouw. Het Sociaal en Cultureel Planbureau zou werk moeten maken van dat soort evidence based medicine. Dat deed het bureau al eens met de publicatie 'Overlast en verloedering ontsleuteld' (2009) over maatregelen die werken om overlast tegen te gaan. Ook daarin blijkt overigens dat individueel kijken naar de kracht en zwakte van mensen nodig is.

Het werken met paraprofessionals is ook een manier om succes te behalen en aan te sluiten bij wat mensen kunnen. Zo meldt het SCP dat buurtcoaching internationaal als veelbelovend wordt aangemerkt. “Jongeren vertonen minder delinquent of anti-sociaal gedrag wanneer niet-professionele vrijwilligers als positieve rolmodellen tijd met hen doorbrengen en constructieve, niet-veroordelende feedback geven”. Een adaptieve aanpak die niet toetsbaar is in beoordelingsgesprekken en rapportages met cijfers. Paraprofessionals en vrijwilligers kunnen ook in het klein veel betekenen. Ouderen die ouderen helpen met de computer of het kopen van kaartjes in de kaartjesautomaat: het kan veel beter aanslaan dan professionele voorlichtingscampagnes. Of Marokkaanse moeders die helpen om ouders bij de school te betrekken en de school bij de ouders. Dat heeft inhoudelijke voordelen met betere schoolresultaten, maar het zorgt er ook voor dat mensen zich meer betrokken voelen bij de samenleving, dat mensen serieus genomen worden en dat mensen zelf hun verantwoordelijkheid nemen.

Zo is het professionele opbouwwerk en het werk van para-professionals die aansluiten bij wat mensen zelf kunnen weer belangrijker geworden. Maar toetsing van deze professionals is nog wat onduidelijk. ‘Vertrouw de professional’ lijkt het adagium. Het kabinet van CDA, PvdA en CU sprak in het coalitieakkoord over “Toezicht vanuit de overheid moet zoveel mogelijk gebeuren vanuit vertrouwen. Leraren, artsen, agenten, hulpverleners en andere professionals zijn van onschatbare waarde en verdienen onze volle steun en ons volle vertrouwen”. Vertrouwen lijkt mij te weinig, maar rapportages rond SMART-doelen is ook niet passend.

De adaptieve werkwijze is niet hiërarchisch en het toezichtsinstrumentarium in de ambtelijke omgeving is dat wel. De uitspraak uit het regeerakkoord was vooral verzet tegen meer verticaal gericht toezicht, zoals onder de eindverantwoordelijkheid van de wethouder. Hij heeft, als het er op aan komt, de verantwoordelijkheid voor het handelen en niet-handelen van de ondergeschikte ambtenaren. De sturingsfilosofie van de schering moet anders zijn dan van de inslag. Bij het naar zich toetrekken van beleidsproblemen past de term ‘regisserende overheid’ en verticaal toezicht, bij het terugleggen in de samenleving past de term ‘aanpassende, adaptieve, overheid’ en horizontaal toezicht, waarbij collega's en betrokkenen kijken hoe het gaat. De regisserende overheid is bekend, de adaptieve overheid is veel minder bekend en ondergesneeuwd geraakt. De herontdekking is gaande. In de tabel enkele bouwstenen van de twee sturingsfilosofieën.

	<b>Regisserende overheid</b>	<b>Adaptieve overheid</b>
<i>Gericht op</i>	Inhoud	Proces
<i>Verbonden met</i>	Regels en wetgeving	Samenleving en maatschappij
<i>Oriëntatie</i>	Legalistisch en rationeel	Moreel en emotioneel
<i>Verantwoordelijkheid</i>	Verticaal, hiërarchisch	Horizontaal, nevenschikt
<i>Aanpak</i>	Vraaggericht	Vraaggestuurd
<i>Start</i>	Heldere definities	Fuzzy probleembeschrijving, beeldvorming
<i>Rol burgers</i>	Klant, adviseur	Citoyen
<i>Werkwijze</i>	Zonder aanzien des persoon	Verbonden met de persoon
<i>Taakbeschrijving</i>	Specifiek	Globaal
<i>Resultaatsturing</i>	SMART	Evidence based medicine

<i>Rapportage</i>	Voortgangsrapport met cijfers	Overzicht van interventies, bundelen van ervaringskennis
<i>Toetsing en verantwoording</i>	Beoordelingsgesprekken, controle, eindrapportages	Intervisie, buurtbespreking, visitatie

Organisaties van professionals zouden er goed aan doen met de overheid de sturingsfilosofie van de adaptieve overheid verder uit te werken. Hoe gaat men toetsen, op welke wijze wordt de verantwoording ingericht? Besturen van de welzijnsorganisaties moeten hierin leiderschap tonen samen met de politieke bestuurders. Gebeurt dat niet, dan is de kans groot dat de sturing en toetsing volgens het schema van de regisserende overheid verloopt. Dat is fnuikend voor eigen initiatieven van burgers.

### **Uitdaging**

De grootste uitdaging is hoe we als burgers de alledaagse democratie met zeggenschap over de eigen omgeving weer terug veroveren. Voor de overheid betekent dat vaker loslaten en aanpassen: werk zo inzetten dat belanghebbenden kunnen doen waar zij goed in zijn en hun verantwoordelijkheid nemen. Bij het simpele voorbeeld uit het begin, de huisvesting van de school, bleek dat overigens net zo goed nodig. Bij de school bleek het niet genoeg om een bijgebouw neer te zetten. Omdat veel ouders met de auto hun kinderen wegbrengen, trekt het gebouw veel verkeer aan. Zouden meer ouders hun kinderen te voet of op de fiets wegbrengen, dan zou dat bijdragen aan een oplossing. Zo zien we dat zelfs een eenvoudig probleem als een schoolgebouw niet alleen wat vraagt van de school zelf en de overheid, maar ook van de burgers.

Het moet mogelijk zijn om de bijdrage die vrijwilligers, paraprofessionals en professionals kunnen leveren hard te maken. Het moet voor burgers mogelijk zijn om weer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Lukt dat niet, dan overheerst het klant-denken. Mensen positioneren zich als klant van de overheid en koelen rond de verkiezingen hun woede omdat het niet gelukt is om de samenleving te verbeteren. Zolang de burger klant is geldt het adagium: met ons gaat het goed, met de samenleving gaat het slecht.

NOOT 1) Ook de aanpak van drugs is een wicked problem: is het een gezondheidsprobleem dat criminaliteit veroorzaakt of een criminaliteitsprobleem dat gezondheidsproblemen veroorzaakt? Wat is de verbinding met armoede?