



Willem van Spijker
Frank van Erkel
Pieter Tops

Nieuw Publiek Werken

Een verkenning van ambitie

Nieuw Publiek Werken

Een verkenning van ambitie

Tussenstand

Zomer 2016

1 “Het piept en het kraakt”

Ervaring 1

Een half jaar geleden werd ik gevraagd om een dag te begeleiden met het college en de fractievoorzitters van de collegepartijen in een grote stad. Een jaar daarvoor was mij de eer vergund om dit College te mogen formeren. Het college bestaat deels uit ervaren bestuurders en deels uit nieuwe mensen. De fractievoorzitters zijn goeddeels nieuw in deze rol. Ik kreeg het verzoek om eerst met ieder individueel te gaan praten. Dat bleek een schokkende ervaring. Ik had de meesten vorig jaar leren kennen als weliswaar eigenzinnige maar ook capabele, coöperatieve en vooral optimistisch vrolijk gestemde mensen. En nu trof ik volop frustratie, boosheid en wanhoop. Gevoelens van miskenning, wantrouwen en misplaatstheid streden om de voorrang. Wat was hier gebeurd? Een gezamenlijke analyse leverde onder meer op dat de raad probeerde te sturen waar ze niet toe in staat bleek, dat sommige collegeleden zich op on gepaste wijze de oren lieten wassen door populistische raadsleden, en dat het college samen nauwelijks koers en richting had. En in dit spel was een ieder verloren geraakt, naar hun eigen gevoel aan het lot overgelaten. “Als ik dit had geweten, had ik mijn mooie baan nooit opgezegd, dit levert mij alleen maar frustraties op”.

Ervaring 2

Een clubje bevlogen ambtenaren uit verschillende gemeenten (secretarissen, strategen) vroeg mij als aanjager mee te doen bij het ontwikkelen van een aansprekende regionale toekomstagenda. Met veel enthousiasme begonnen we aan de klus. Maar hoe we het ook probeerden, het lukte maar niet om uit procedurele en procesmatige gesprekken te komen. De vraag wie op welk moment bij wat betrokken moest worden, domineerde voortdurend de discussie. Wanneer informeren we de bestuurders? Wanneer betrekken we de gemeenteraden? Hoe moeten we de drie O's betrekken (ondernemers, onderwijs en onderzoek)?

Ook de raadsgriffiers wilden een rol spelen. Hun boodschap was voortdurend om de raden zo vroeg mogelijk in de discussie te betrekken. Ook al was daar geen enkele inhoudelijke reden voor en lag er nog niet het begin van een verhaal dat richting aan die discussie zou kunnen geven. Het leidde tot een bijeenkomst met raadsleden, die weinig opleverde, behalve wat chagrijn. Om het proces te redden werd uiteindelijk een heel andere koers gekozen: het werd uit de gemeentelijke organisaties gehaald en in de handen van een buitenstaander gelegd. Eigenlijk een zwakgebod, maar de enige manier om verder te komen. Wanneer we dit verhaal met mensen uit andere gemeenten delen, is er veel herkenning: de interne complexiteit is heel groot en vaak verstikkend geworden.

Ervaring 3

Twee jaar geleden werd ik door de gemeentesecretaris gevraagd om de organisatieontwikkeling van de gemeente samen met hem vorm te geven. Onze doelen waren ambitieus: de kloof tussen overheid en maatschappij overbruggen, de uitvoering centraal stellen, weer midden in de buurten komen te staan, echt weten wat er speelt en in samenspraak met burgers en ondernemers snel en flexibel inspelen op wat wenselijk is. Gewenste cultuur en structuur zouden hand in hand oplopen. Gepassioneerd begonnen we aan de opgave. Terugkijkend was de werkelijkheid weerbarstiger dan verwacht. Het proces werd taai en de passie lekte weg. Voor je het weet raakt het wenkend perspectief uit zicht en besteed je aandacht aan zaken die alleen nodig lijken (uniformering, formele procedures, nieuwe structuren). Blijkbaar zijn die behoudende systemen bijzonder krachtig. Er zit in onze stad veel (gezamenlijke) kracht bij ambtenaren, burgers en ondernemers, maar het is erg lastig om al dat potentieel tot wasdom te laten komen. Het lijkt wel of we daarvoor eerder blokkades opwerpen dan afbreken.

Deze ervaringen in zo korte tijd zetten ons aan het denken. Wat is er aan de hand? We maken een eerste analyse. We spreken erover met bestuurders en ambtenaren, met wetenschappers en actieve burgers. En zij bevestigen onze verontrusting. De lokale overheid lijkt gevangen in een kramp van institutionele machteloosheid. Het kraakt en het piept.

En tegelijkertijd zien we bij diezelfde overheid en vooral bij burgers, ondernemers en maatschappelijke instellingen allerlei initiatieven om tot een betere invulling van het publieke domein te komen, om publiek leiderschap anders vorm te geven.

Deze initiatieven bieden inspiratie om te duiden wat nieuwe perspectieven voor publiek leiderschap kunnen zijn. Daar is samenspel voor nodig: overheid en maatschappelijk initiatief hebben elkaar nodig en kunnen elkaar versterken. Dat veronderstelt wel de ontwikkeling van nieuwe repertoires, aan beide kanten.

Aan de kant van de samenleving zien we meer vitaliteit dan bij de overheid, hoezeer die soms ook haar best doet. Dat heeft iets tragisch; er wordt veel publiek engagement verspild, dat ook bij overheidsmensen volop aanwezig is. Het verkleinen van dit 'energielek' is een van de redenen waarom we dit essay hebben geschreven.

In dit essay proberen we te achterhalen wat er aan de hand is, wat kraakt en piept, wat zo machteloos maakt. En we schetsen perspectieven om weer vanuit kracht te opereren.

Vooruitkijken doen we door eerst terug te kijken; welke ontwikkelingsgang kunnen we waarnemen? En vervolgens: in welke beweging bevinden we ons nu als we goed om ons heen kijken? Dit leidt tot een essay in drie bedrijven. We beginnen in hoofdstuk 2 met een kleine geschiedenis van het publieke domein, van publiek leiderschap en van de lokale overheid. Welk palet aan eigenschappen en krachten heeft deze geschiedenis het lokale publieke domein opgeleverd.¹

¹ De ongeduldige lezer raden we aan om hoofdstuk 2 over te slaan en onverwijld met hoofdstuk 3 te beginnen.

Vervolgens benoemen we in hoofdstuk 3 de huidige verschijnselen van verkramping en proberen we te begrijpen wat mogelijk de onderliggende oorzaken zijn. En we eindigen in hoofdstuk 4 met een positief slotakkoord: optimistisch en overtuigd van de noodzaak van levendig publiek domein en een goede lokale overheid, geven we een aantal perspectieven en suggesties hoe het anders kan.

Waarom gaat dit ons aan het hart? Omdat volgens ons de omstandigheden juist nu vragen om het tonen van publiek leiderschap en vooral, het is de hoogste tijd om in te zetten op Nieuw Publiek Werken.

Dat zal wel enkele drastische hervormingen van de huidige manier van werken bij de lokale overheid vragen. Maar dat is niet zo bijzonder, wie terugkijkt ziet dat het publieke domein steeds van karakter is veranderd. En voortdurend heeft de lokale overheid zich in dat domein opnieuw uitgevonden.

2 Een historische schets: ontwikkeling van het lokale publieke domein

Geschiedenis laat zich duiden in perioden met onderscheidende kenmerken. De overgangen van de ene periode naar de andere verlopen met het nodige gekraak en gepiep, met gedoe en geweld. De historicus Braudel noemde dat schipbreuken². Hij zag iedere periode als een samenstel van geografisch fysiologische kenmerken, van economische systemen, van sociaal maatschappelijke ordeningen en waardepatronen en van politieke systemen. Bijvoorbeeld het feodalisme; landbouw op arme gronden zonder veel techniek, grondgebonden heren en horigen, een (individueel) nietswaardig mensbeeld ten opzichte van de natuur en God, een politiek van strijd tussen de feodale heren.

We verdelen de ontwikkeling van het publieke domein eveneens in fasen. We gaan uit van een samenhang tussen wat maatschappelijk gaande is, welke waarden in die fase dominant zijn, wat de overheid daarin doet en welk type leiderschap daarbij passend lijkt. Zo krijgen we voor de verschillende perioden zicht op de vraag welke publieke taken worden onderkend in een gemeenschap, welke daarvan worden toevertrouwd aan een overheid en hoe die overheid zich dan organiseert.

De geschiedenis wordt nogal eens geduid als een lineair proces van vooruitgang. Wij zien het veeleer als een spiraal. Oude patronen blijven, keren weer terug, nieuwe patronen verdampen of verkleuren met oude. Het lijkt op een proces van sedimentatie, waarbij de nieuwe laag zich ontwikkelt bovenop de oudere, zonder dat deze laatste helemaal verdwijnt. Nog steeds kent ons openbaar bestuur bijvoorbeeld regententrekjes, hoewel die 'bestuursstijl' in de zestiende en zeventiende eeuw zijn oorsprong heeft gekend.³

Als we het publieke domein en de lokale overheid grondig willen vernieuwen, is het zinvol goed te kijken op welke historische grond we dat moeten doen. Daarom eerst *Back to the future*: Een historische schets. Met zevenmijslaarzen.⁴

² Fernand Braudel; *Geschiedschrijving*, 1959.

³ En die ook niet eenzijdig negatief hoeft te worden beoordeeld, zoals met name de afgelopen vijftien jaar gebeurde; zie Pieter Tops, *Moderne regenten*, Atlas, 1994.

⁴ We beseffen dat het een ongenueanceerde schets is. Een schets die zich richt op de geschiedenis van de Nederlanden, die soms nogal afwijkt van de ontwikkelingsgang in andere landen, ook in Europa. Een geschiedenis van een stedelijke samenleving en van het lokaal bestuur in een stedelijke samenleving. En een geschiedenis die zoals Piet de Rooy dat prachtig beschrijft, zich kenmerkt door het permanente bestaan van rivaliteiten (Piet de Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, Nederland sinds 1813, 2007).

2.1 Baljuw en Regenten; vanaf ongeveer 1200

Vanaf de 12^{de} eeuw werd door feodale heren en later door feodale vorsten gebruik gemaakt van baljuws: Functionarissen die met het geleend gezag van de vorst de orde bewaakten in steden en lokale gemeenschappen. Ze waren politie, justitie en belastinginner in één. Naarmate de steden groter en machtiger werden, zie je dat deze baljuws of schouten meer en meer werden gekoppeld aan de plaatselijke machthebbers; de Regenten. Deze regenten waren de economisch machtige lieden in de stad, de kooplieden, die tevens de stad bestuurden. Eigenbelang en algemeen belang vloeiden moeiteloos in elkaar over.

De kleine overheid met de baljuw was het uitvoerend apparaat van de oligarchische machthebbers. De geweldsdreiging was voortdurend aanwezig. De overheid was gerechtigd geweld te gebruiken, angst het leidend principe. Wie een overtreding beging, werd letterlijk op het centrale plein aan de schandpaal genageld.

De baljuw/schout huurde veelal manschappen in, ambachtslieden, die in deeltijd 'hulp'schout waren. Een strikte scheiding tussen overheidsdienaren, burgers en ondernemers, bestond nog niet. Niet bestuurlijk en niet ambtelijk.

▲ *Een mooi voorbeeld van het overlopen van functies is zichtbaar in de organisatie van de schutterijen. Schutterijen waren letterlijk burgerwachten waar een ieder (mits man tussen 18 en 60) lid van kon worden als je je eigen wapenuitrusting kon betalen. Op de schilderijen van de schutterijen, bijvoorbeeld van Frans Hals, is te zien dat de functies binnen de schutterij veelal wisselden en de leden soms aanvoerder waren en dan weer ondergeschikte. Lid zijn van de burgerwacht leek belangrijker dan de positie binnen de burgerwacht.*

Tussen de lokale gemeenschappen bestonden overigens grote verschillen in het ter hand nemen van publieke taken. Door de toenmalige vorsten werd dat voluit erkend en gestimuleerd. Zo gaf Karel V op initiatief en voorstel van de lokale regenten heel verschillende Stadsrechten uit, passend bij de lokale economische situatie. Sommige steden kregen bijvoorbeeld wel stapelrecht (de verplichting om goederen in de stad te koop aan te bieden) en anderen niet.⁵

Hoewel nog wel eens wordt gesproken van een nachtwakersstaat voor deze periode, was in de lokale stedelijke praktijk de overheid duidelijk aanwezig en bemoeiden de regenten zich nadrukkelijk met de zorg en uitvoering van publieke taken. Het instellen van een gemeentelijke Bank van Lening is daar een voorbeeld van.

⁵ Met dank aan Bert van Delden en Boudewijn Steur van het ministerie BZK voor dit inzicht. Waar nu uniformiteit tussen gemeenten de norm is, was dat voorheen wel overwogen niet het geval en werden 'citydeals op maat' gesloten tussen vorst en stadsbesturen.

▲ 1614: instellen van Amsterdamse Stadsbank van Lening

Het recht om binnen de grenzen van Amsterdam een zogenaamde 'Tafele van leninghe' in te stellen, werd door de Vroedschap bij octrooi verleend. In 1614 liep het octrooi, verleend aan Sion Luz, af. Deze geldschieter berekende ook voor die tijd het hoge rentetarief van maar liefst 33%. Een doorn in het oog van de bestuurders. Omdat Sion Luz voet bij stuk hield en weigerde het tarief te verlagen, greep de Vroedschap in en stichtte op 25 april 1614 de Stadsbank van Lening. De eerste belening vond op 29 april 1614 plaats, zoals ook de gevelsteen in de Nes aangeeft. De Bank zou van nu af aan de consumptieve behoeften van de 'kleyne luyden' lenigen. Bron: Gemeente Amsterdam

Ook de weeshuizen, armenhuizen, godshuizen (ziekenhuizen en opvang van 'gekken') en armenzorg, werden door de regenten gefinancierd en bestuurd. De Kerk, na de 16e eeuw meerdere kerken, was het instituut via welke deze publieke voorzieningen werden georganiseerd. De regenten zetelden in diverse 'armen' en 'wezen' besturen.

Uit deze tijd stamt ook de praktijk van het besturen in 'collegieen'. Tussen de personen, die samen het stedelijk bestuur vormden, bestond geen formeel verschil in positie of verantwoordelijkheid. Men was gezamenlijk verantwoordelijk. Door overleg en aanpassing moest men tot besluiten zien te komen. In de huidige tijd leeft die praktijk nog voort als 'collegiaal bestuur'. Eenhoofdig leiderschap heeft het Nederlandse bestuur maar zelden gekend; er bestaat een lange traditie van gezond wantrouwen tegen sterke leiders.

2.2 Ingenieurs en rentmeesters; vanaf ongeveer 1850

Nederland liep ver achter op andere landen waar het ging om industrialisering. Pas in de tweede helft van de 19e eeuw gingen fabrieken en arbeiders tot het straatbeeld behoren. Ondertussen zien we onder invloed van de Franse tijd en Verlichting wel sterke verandering van de sociale en politieke verhoudingen. Er kwam een einde aan het tijdperk van de willekeur van regenten en stadhouders. Door codificering, normalisering en standaardisatie in wetten, regels en maatvoering ontstond een meer gereguleerde maatschappelijke ordening.⁶ Daarmee kwam de weg vrij voor wat we de Weberiaanse bureaucratie zijn gaan noemen. Strikte taakverdeling en hiërarchie hoorden daar als sturingsprincipes bij. Hiermee ontstond tevens het legale fundament voor overheidsinterventies. En werden de eerste stappen op weg naar een democratische rechtsstaat gezet. Het huis van Thorbecke werd gebouwd.

De opvatting dat ieder mens ertoe doet en zijn plek en functie in de maatschappij heeft te vervullen werd dominant. Paupers die niet mee wilden doen, moesten worden heropgevoed (onder andere in de Koloniën van Weldadigheid in Veenhuizen). Een breed burgerlijk beschavingsoffensief werd ingezet, terwijl de bevolking van Nederland

⁶ Zie Auke van der Woud, *Een nieuwe wereld, het ontstaan van het moderne Nederland*, 2006.

sterk groeide en de verstedelijking zich krachtig doorzette. Stuwende kracht was de Maatschappij tot Nut van het Algemeen, opgericht door de burgerlijke elite. De staat wierp zich op om de excessen van de industrialisering te keren. Het kindernetje van Van Houten (1874) was daarin de eerste stap.

Ondernemers als Sarphati in Amsterdam en Van Lennep in Den Haag gingen zich actief inzetten voor de meer algemene condities van het dagelijks leven. Riolering en waterleiding werden op hun initiatief aangelegd. Welbegrepen eigenbelang (voorkoming van cholera en winst maken) ging hand in hand met het algemeen publiek belang. Nationale staat en lokale overheden deden hierin mee. Grote publieke werken zoals kanalen, spoorwegen, openbaar vervoer en openbare verlichting werden ter hand genomen.

Tegelijkertijd formeerde Nederland zich langs de lijnen van de ideologische zuilen; de protestanten, de katholieken, de liberalen en de socialisten. Een ieder kon en mocht zich deel voelen van deze grotere gehelen waarbinnen het hele leven was georganiseerd en genormeerd. Binnen de zuilen was vertrouwen de basis. Tussen de zuilen was voortdurende rivaliteit en tegelijkertijd sloten de elites tamelijk gemakkelijk belangrijke overeenkomsten met elkaar. Het dagelijks leven was het terrein van de zuilen en zeker niet van de overheid. Stabiliteit werd meer en meer de norm. Regels, functies, discipline, zekerheid.

Mensen zagen zichzelf als deel van grotere gehelen, een geloof, een gemeenschap, een bedrijf, een organisatie. Zij waren daar trouw aan, vaak hun hele leven.

De mobiliteit was beperkt. Ook de bestuurders en ambtenaren bij de overheid zagen zichzelf als deel daarvan, als dienaren daarvan. Een soort rentmeesters.

De fenomenen 'burger' en 'het burgerlijke' werden geboren en daarmee ontstond ook een sterker onderscheid tussen publiek en privaat. De overheid, ook de gemeente, claimde en kreeg een eigenstandige rol in de samenleving, met een steeds grotere eigenstandige organisatie: daar hoorden een college van Burgemeester en wethouders bij, een gemeenteraad, een systeem van verkiezingen en een ambtelijk 'apparaat'⁷

▲ Het Boschplan

Het Boschplan is de naam van het plan voor de aanleg van het Amsterdamse Bos dat vanaf de jaren dertig werd uitgevoerd.

De jaren dertig waren jaren van crisis met hoge werkloosheid. Amsterdam had ruim 50.000 werklozen en de gemeente was naarstig op zoek naar werkverschaffingsprojecten. Onder de leuze 'Vijf jaar werk voor duizend man' zette de gemeente Amsterdam werklozen in bij de uitvoering van het Boschplan. Het werk zou uiteindelijk veel langer duren dan vijf jaar en alleen al tussen 1934 en 1940 werkten er 20.000 mensen in het Bos. Werklozen werd de mogelijkheid geboden om te werken voor een - uiteraard laag - loon, ongeveer 20 gulden per week. Niet alleen arbeiders maar ook kantoorpersoneel werd aan het werk gezet, ongeveer 1000 man per dag.

⁷ De term apparaat lijkt trouwens goed te passen bij de industriële terminologie: als werktuig van het bestuur.

De overheid ging actief meedoen in de lokale samenleving, zij nam initiatief. In de steden ontstonden grote diensten Publieke Werken. Wethouders en Dienstdirecteuren vervulden een prominente rol in een stad (Treub, Van Lennep, Wibaut, Van Eesteren, Dudok, Kepler, Rückert). Het waren pioniers in het publieke domein, zoals bij de grote bedrijven Samuel van den Bergh en Anton Jurgens dat waren bij Unilever en Henri Deterding bij de Koninklijke Shell.⁸ Pioniers met een 'ingenieurs' mentaliteit. Het ging ze om de inhoud, om de goede oplossing, om het vinden van het goede systeem. Risico's namen ze waar dat nodig was. Narcisme en hedonisme zijn hen goeddeels vreemd. Gewoon is gek genoeg. Kern van hun leiderschap was gedegenheid en gedrevenheid waarbij uitvoering voorop staat. Taken werden toebedeeld. Het ging om de functie niet om de persoon. De relaties waren formeel en hiërarchisch.

De leiders waren en voelden zich rentmeesters; zij waren symbolische dragers van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Vanuit dat grote gevoel van verantwoordelijkheid durfden ze waar nodig grote stappen te zetten, ook met risico's.

Dit denken in systemen en normaliteiten maakte ze overigens ook gevoelig voor de vorming van natiestaten, grote bedrijfsconglomeraten, en sommigen ook voor fascisme en communisme, voor ideologische heilsystemen.

De ambtelijke diensten hadden een grote mate van bestuurlijke vrijheid. Liefst werden kwesties als technische kwesties gepresenteerd, ook door de bestuurders, zodat het wankel evenwicht tussen de zuilen niet te zeer onder druk kwam. De ambtenaren presenteerden zich zo neutraal mogelijk. De gemeenteraden stelden zich tot doel om zoveel mogelijk draagvlak te genereren, zij waren niet of nauwelijks bezig met het controleren en ter verantwoording roepen van het college en de ambtenaren.⁹

Het lokaal bestuur kenmerkte zich door goede gestandaardiseerde uitvoering. Publieke werken die deugen. Bruggen die draaien, trams die rijden, drinkwater dat stroomt, gas en elektra dat beschikbaar is. Betrouwbaarheid was een groot goed.

Afwijken van de van bovenaf opgelegde normen werd niet gewaardeerd. Mensen die afwijkend waren, werden weggeborgen in gestichten in de bossen en duinen, in aparte dorpen of wijken. Of men trachtte ze te 'normaliseren'. Overigens hield de lokale overheid zich daar in de uitvoering verre van. Het was particulier initiatief, het waren de zuileninstellingen, al dan niet deels gesubsidieerd. Voor zover in de sociale sector sprake was van overheidssturing, was dat 'input'sturing. De overheid stelde geen doelen, eiste geen meetbare resultaten. Men vertrouwde de uitvoerende instellingen. Die waren immers ook deel van de gemeenschap en lid van een zuil. Het totale systeem was gebaseerd op vertrouwen.

⁸ Zie Wim Wennkes, *de Aartsvaders, grondleggers van het Nederlandse bedrijfsleven*. 1994. Overigens zien we bij bv Samuel van den Bergh (Unilever) eveneens de menging van publieke en private posities. Hij was lid van de gemeenteraad van Rotterdam (1897-1905) en van de Tweede Kamer (1905-1909) voor de Liberale Unie. Later was hij ook lid van de Eerste Kamer (1923-1938) voor de Liberale Staatspartij.

⁹ Zie hierover ook Paul t Hart, *Ambtelijk vakmanschap 3.0, een zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, 2014.

2.3 Managers, planners en beleidsmedewerkers; vanaf 1960

Na de Tweede Wereldoorlog werd het leven en het besturen in Nederland aanvankelijk gekenmerkt door soberheid, gewoonheid, geborgenheid. Het waren de jaren van de wederopbouw. Die periode heeft maar kort geduurd. Kort na de oorlog nam het internationaal kapitaalverkeer zeer snel toe, de EU werd gestart, en de Beatles zetten de boel op stelten. Veel Nederlandse bedrijven werden onderdeel van multinationals. Naast ondernemers verschenen op vele plekken vestigings'managers', filiaalhouders. Een tijd van snelle economische groei brak aan, een tijd ook van emancipatie en individuele ontwikkeling, mede mogelijk gemaakt door goede scholing en zorg. Het geloof in een maakbare samenleving nam verder toe. Het geloof in eigen kracht en individualiteit eveneens. Verontrustende signalen van de club van Rome over de aanslagen op milieu en klimaat werden gezien als oplosbaar: als we maar blijven groeien en technologisch door ontwikkelen. Na de val van de muur groeide dat geloof in de jaren 90 tot ongekende hoogten, de overwinning van het kapitalisme als een 'goed' systeem werd gevierd. Het einde van de geschiedenis werd afgekondigd. Ook de sociaal democraten wierpen hun ideologische veren af. De consumptiemaatschappij vierde hoogtij. Het woord gemeenschapszin verdween uit het vocabulaire. Het bijpassend waardesysteem kenmerkte zich door geloof in maakbaarheid, zelfrealisatie en zelfbeschikking, zowel van de maatschappij ('we zetten een mens op de maan') als van je eigen leven ('baas in eigen buik'). Uitdaging en succes waren sleutelwoorden. Jezelf ontwikkelen was een must. Ego-ïsme werd gezien als een belangrijk goed.

De (lokale) overheid bewoog mee met deze ontwikkeling, zij het soms moeizaam. Eerst werd gewoon de draad opgepakt van voor de oorlog. Al snel werd het noodzakelijk gevonden, gezien de omstandigheden waarin Nederland verkeerde, om op een aantal terreinen als overheid dieper in te grijpen; denk aan de woningdistributie en denk aan de sociale zekerheid (AOW, ABW). De verzorgingsstaat werd geboren en stevig gevestigd. Waar voor de Tweede Wereldoorlog de maakbaarheid door de overheid vooral op het fysieke gebied tot uiting kwam, werd het maakbaarheidsdenken nu uitgebreid tot diep in het sociale gebied.

▲ Maatschappelijke maakbaarheid

In veel gemeenten besloot men in de jaren vijftig van de vorige eeuw om in het kader van 'onmaatschappelijkheidsbestrijding' probleemgezinnen bij elkaar in een aparte wijk te huisvesten. Soms naast een buurt met gezinnen waarvan verwacht werd dat die de bewoners gunstig zouden kunnen beïnvloeden. Zo werden in Amsterdam onder andere 200 woningen voor probleemgezinnen in het stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer gebouwd naast woningen van de Amsterdamsche Coöperatieve Onderwijzers-Bouwvereniging. De praktijk bleek weerbarstiger dan de goede bedoeling. Veel onderwijzers vertrokken naar een betere buurt zo gauw

ze de kans kregen, en in de 'asocialen'wijk versterkte men elkaar eerder in afwijkend gedrag dan dat de gewenste aanpassing plaatsvond. Ook de kinderen van de bewoners bleven meestal binnen de wijk wonen. In 2003 bewoonden 9 families 110 woningen. Na de nodige publiciteit over enkele incidenten, kon een realitysoap niet uitblijven: de Tokkies.

De wederopbouw werd gekoppeld aan het vooruitgangdenken. Een ander voorbeeld zijn de plannen van wethouder Den Uyl voor Amsterdam. Een gigantisch havengebied werd opgespoten en in de stad zouden de oude woningen en straten moeten wijken voor nieuwbouw en 'stads-assen'; de Wibautstraat was er het begin van. In vele steden en dorpen gebeurde dit. Een fase van ongekende stadsplanning en groei vond plaats.

Diezelfde Den Uyl staat symbool voor een nieuwe fase in het openbaar bestuur; een periode van polarisatie en politisering. In plaats van tussen de zuilen ontstond de rivaliteit tussen progressief en conservatief. Alle terreinen van het leven werden gepolitiseerd; abortus, psychiatrie, de auto, het openbaar vervoer. Gevolg was een explosie van politieke uitspraken en plannen op allerlei terreinen. Beleid werd het nieuwe sleutelwoord. De overheid eigende zich in rap tempo alle levensterreinen toe. De politisering bracht met zich mee dat gemeenteraden, colleges en ambtelijke organisaties zich in een machtspositie manoeuvreerden ten opzichte van het maatschappelijk veld. De overheid vestigde zich als zelfstandige eenheid naast het bedrijfsleven en naast de burgers

'Georganiseerd wantrouwen' tussen college en gemeenteraad was een gevolg van de optredende politisering. Verzelfstandiging van de overheid versterkte deze tendens. Waar het voorheen meestal op vertrouwen plaatsvond, ontstond nu een sfeer van wantrouwen. Ook in de relatie met het ambtelijk apparaat gaat wantrouwen meer de boventoon voeren. De term 'vierde macht' kwam naar boven en dit werd als onwenselijk gekenschetst. Het ambtelijk apparaat werd onder directe aansturing van het college en de raad gebracht, met als referentiebeeld het bedrijfsleven. Vooral internationaal opererende bedrijven werden als voorbeeld genomen, inclusief een Engelstalige oriëntatie. *Planning & Control, Target sturing, Comply or Explain, Management by Objectives*, prestatieafspraken, divisies en sectoren. Wethouders gingen op de stoel van de directeuren zitten.

De ambtelijke organisaties groeiden in eerste instantie sterk in omvang door het toenemende takenpakket dat de overheid zich toe-eigende. Deze veranderingen brachten de gevoelde noodzaak met zich mee om het ambtelijk apparaat anders te organiseren: concernvorming werd eind vorige eeuw de trend. Waarbij werd getracht om het 'eilandenrijk' van verschillende uitvoerende diensten te beteugelen. Tegelijkertijd werd veel uitvoerend werk uitbesteed of geprivatiseerd, bij voorkeur *outsourcing* genoemd. Plannen maken en beleidsontwikkeling werd de nieuwe 'corebusiness' van gemeenten. Er trad een verschuiving op van de uitvoerende diensten en directeuren naar het bestuurscentrum en de gemeentesecretaris. Het *New Public Management* vierde hoogtij. Burgers werden gezien als klanten die bij de monopolistische 'overheidssupermarkt' diensten kopen.

▲ De overheid wordt een supermarkt

'De oorsprong van onze verzorgingsstaat ontstond niet vanuit de overheid, maar vanuit de samenleving. (...) Die initiatieven ontstonden zowel in steden als in dorpen. Naarmate de overheid de financiering overnam, werd ook de verantwoordelijkheid verlegd naar de overheid. ... En toch ging het wringen. Toen de overheid de marktmetafoor omarmde en de burger klant en consument werd, werd duidelijk dat mensen zich niet langer eigenaar voelden van al die voorzieningen. De overheid werd een supermarkt in plaats van de uiting van wat we in onze samenleving collectief willen doen.' Jantine Kriens, directeur VNG

Er ontstond een scheiding tussen overheid, burgers en bedrijfsleven. Het werden aparte werelden met de nodige onderlinge rivaliteiten. Met als bijvangst dat de scheiding van leef- en systeemwereld verder toenam, evenals de vervreemding tussen burgers, overheid en bedrijfsleven.

Hoe hield men dan 'de boel bij elkaar'? In de Regententijd was dat met een mix van geweld en gemeenschapszorg, waarbij de overheid nog geen eigen entiteit was. In de Rentmeesterstijd was dat de verzuiling, waarbij binnen de zuilen en vanuit de zuilen de publieke taken werden behartigd door een mix van burgers, ondernemers en openbaar bestuurders. In de moderne staat, de fase van publiek management (de Managerstijd) draaide alles om taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, om contracten, waarbij de overheid zich de 'regie' op het publieke domein toe-eigende. Beheersing van de massaliteit was de organisatorische hoofdpoging.

Het leiderschap laat zich typeren als management met een hoofdletter M. Alles werd gezien als een middel om de beleidsdoelen te bereiken. Het 7S model van McKinsey kan daar symbool voor staan. Dus ook medewerkers werden gezien als een belangrijke component. Het *Human Resource Management* nam een vlucht. Iedere medewerker maakte met zijn manager een POP, een persoonlijk ontwikkelplan, dienend aan de zaak. Een manager werd een geschoolde generalist, die beschikte over alle management technieken om doelgericht de gewenste resultaten te behalen. Risico's werden benoemd om ze vervolgens uit te sluiten met een goede P&C systematiek.

Ook bestuurders werden meer en meer generalisten die 'sturen' op resultaten. Tegelijkertijd zien we ook een sterkere persoonlijkheidscultus ontstaan, mede onder invloed van media aandacht. De spiegeling aan het bedrijfsleven maakt dat sommigen zich als ondernemer gingen beschouwen, als mensen van wie het persoonlijk afhing of resultaten wel of niet gehaald zouden worden. Ze noemden de overheidsorganisatie waar ze voor werkten: 'mijn tent', 'mijn toko'.

▲ Professional gezocht: Standbeeld voor Jan Cleij

Iedere vroege ochtend maakte Jan Cleij, directeur van de Milieudienst Amsterdam, een wandeling in een deel van de stad. Gekleed in een sjofele beige regenjas deed hij persoonlijk een schouw. Vuilnis, geluid, stank, hij schroomde niet om eens stevig in een vuilniszak te roeren. Jan Cleij was één van de grote gangmakers van een goede uitvoering van milieubeleid, een pionier die alles inzette om zijn passie waar te maken: een schone stad. Een 'manager' was hij niet. Enthousiasme en inspiratie had hij te bieden, niet meer, niet minder. Ik was begin jaren negentig jong en ambitieus projectleider Planning & Control bij de gemeente Amsterdam, en iedere dienst werd geacht om een managementcontract met het bestuur te sluiten en mee te draaien in de Planning & Control cyclus. Jan Cleij was daar niet van gediend. "Je bent een beste jongen, maar aan dit soort flauwekul doe ik niet mee. Als je wilt weten of mijn club het goed doet, moet je gaan kijken op straat, moet je het de mensen vragen, zowel de bewoners en bedrijven als mijn fantastische medewerkers". Toen de milieudienst in de jaren negentig fors groeide, kreeg Jan Cleij een adjunct-directeur. Die regelde alle bedrijfsvoering, inclusief een mooi contract met het bestuur. Jan Cleij vertrok toen alle directeuren werden geacht mee te doen aan een 'directeurencarroussel'. "Ik heb verstand van milieu", was zijn argument.

En in al dit beleids- en sturingsgeweld lijkt toch iets verloren te zijn gegaan. Hoe groots en meeslepend het (lokaal) bestuur zich in de jaren negentig van de vorige eeuw ook leek te ontwikkelen, daaronder woekerde de veenbrand van het 'multi-culturele drama' en van de onveilige wijken. Pim Fortuyn sprak van een 'verweesde samenleving', en hoezeer hij aanvankelijk ook werd weggehoond door de politieke en maatschappelijke elite, hij bleek daarmee bij vele burgers, vooral uit de lagere sociaal-economische klassen, een gevoelige snaar geraakt te hebben. De verkiezingen in 2002 (eerst lokaal, dan landelijk) brachten dit pijnlijk aan het licht.

2.4 Onderhandelaars, verbinders en nieuwe stevigheid; vanaf 2002

Door de ontwikkelingen in de informatietechnologie – van *mainframe* naar *smartphone*, van *stand alone* naar *world wide web* – traden drastische veranderingen op in het economisch landschap en in de sociale verhoudingen. Standaardisatie was niet meer de maat, maar ieder kreeg zijn eigen app en facebook pagina. Dienstverlening werd de economische kurk waar Nederland op gaat draaien. Het financieel kapitaal werd de grote aanjager. Hiërarchische verhoudingen kwamen onder druk. Er was sprake van een beweging van shareholders naar stakeholders. Cross sectorale samenwerking tussen bedrijfsleven, overheid/ngo, en onderwijs/wetenschap (triple helix) werd almaar belangrijker. Een ieder leek te beseffen dat zaken in eigen koker niet goed meer oplosbaar zijn.¹⁰

¹⁰ Zie Marga Hoek, *Zakendoen in de nieuwe economie*, 2013.

In een optimistische kijk leidt dat tot een meer platte en gelijkwaardige samenleving. Ook in het bedrijfsleven werd op die manier naar de samenleving gekeken. Er zat kennelijk ook een nieuw verdienmodel in...

Maar dan slaat in 2008 de crisis toe en worden de uitwassen van ongebreideld financieel kapitalisme pijnlijk zichtbaar. Onthullingen over vergaand narcisme, ook in de publieke sector,¹¹ maakten duidelijk dat in een ruim maatschappelijk veld morele grenzen met voeten waren getreden.

Zeker na de crisis van 2008-2012 lijkt sprake van herbezinning. Beheersing, bescheidenheid, harmonie en duurzaamheid zijn bijbehorende waarden. Van ego naar eco. Samenwerken en verbinden worden de nieuwe buzz woorden. De scheidslijnen tussen publiek en privaat vervagen, evenals tussen publieke dienstverlening en zakelijke dienstverlening. Ook burgers nemen vele initiatieven en vestigen zich daarbij regelmatig als ZZP-er. Langzaam maar zeker groeit een quadruple helix.

Tegelijkertijd zien we toenemende sociale tegenstellingen en spanningen. Ontslagen op grote schaal vanwege de doorgaande digitalisering, met name bij de lagere middenklasse (administratief personeel, winkelpersoneel) vinden plaats. Bij de komst van grote groepen vluchtelingen het afgelopen jaar worden de toenemende spanningen manifest. Vele Nederlanders voelen zich in hun bestaan bedreigd en zij roeren zich op niet altijd zeer geciviliseerde wijzen. De vierde industriële revolutie die nu gaande is, kent naast winnaars ook vele structurele verliezers. Voor het eerst sinds lange tijd is het weer onzeker of 'onze kinderen' het beter zullen krijgen dan 'wij'.

Ook de overheid bevindt zich in dit veranderende veld en zoekt naar goede aansluitingen. Ze staat zich voor op het leveren van goede dienstverlening en ze probeert met gebiedsgericht, programmagericht en casusgericht werken meer op maat te gaan werken. Met name bij ambtenaren komen er meer en meer onderhandelaars en verbinders. Overigens botst dit regelmatig met de reguliere werkprocessen en met de sturingsbehoefte van het bestuur.

De decentralisatie van het sociale domein (jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en (arbeids-)participatie) past in dit proces naar meer maatwerk. Voor lokale overheden betekent deze decentralisatie een grote uitbreiding van het takenpakket.

Ook veiligheid wordt een steeds prominenter thema voor de lokale overheid. De burgemeesters spelen daar een eigenstandige bestuurlijke rol in. Een netwerkende overheid is mooi, en wordt door velen als een verbetering gezien. Maar er wordt ook stevigheid van het lokaal bestuur verwacht. Het Rotterdamse Leefbaar-college, onder leiding van VVD-burgemeester Opstelten, laat met zijn veiligheidsbeleid in de periode 2002-2006 zien, dat zo'n aanpak ook tot resultaten kan leiden. Dat blijft niet onopgemerkt en in veel gemeenten wordt de aanpak op een of andere manier gekopieerd.

¹¹ Opmerkelijk genoeg hebben zich (nog) geen voorbeelden voorgedaan uit de lokale overheid, terwijl in het onderwijs (vb. ROC Leiden), in de Zorg (vb. Meavita) en woningcorporaties (Vestia, Rochdale) velen zich lijken te hebben bezondigd. Waarschijnlijk heeft dat toch te maken met de nabijheid van gemeenteraden en publieke controle!

Veiligheid in de brede zin van het woord wordt een steeds belangrijker pijler van lokaal beleid. Dat is niet alleen verbreding van het beleidsrepertoire, het gaat ook gepaard met een andere stijl van besturen: naast verbinding ook stevigheid, naast interactie ook hiërarchie, naast horizontale sturing ook verticale sturing.

Daarmee ontstaat overigens bij het bestuur en de ambtelijke top in leiderschap de nodige spanning. Enerzijds bestaat de tendens om meer participatief te werk te gaan. Sturen op *empowerment*. En anderzijds blijft verticale sturing op sommige terreinen dominant.

2.5 En nu....?

Terugkijkend is de afgelopen eeuwen een bont palet ontstaan rondom het publieke domein, waarbij de overheid een steeds prominenter rol en positie heeft genomen, de markt krachtig blijft en burgers zich meer en meer manifesteren. De lokale overheid heeft zich in iedere fase weten aan te passen aan nieuwe sociale, culturele en economische omstandigheden.

De laatste jaren gaat dat niet allemaal meer van een leien dakje, de verhoudingen staan meer op scherp en de spanningen nemen toe. Stenengooien, varkenskoppen ophangen, welhaast middeleeuwse gebruiken, komen weer voor. En de baljuw verschijnt als gepantserde ME.

We zien een stapeling van verschillende ontwikkelingen, waarbij elke fase zijn sporen nalaat tot in het heden. Een proces van sedimentatie.

Veel wijst erop dat we nu midden in een overgangsfase zitten. Een fase waarin het kraakt en piept, een fase van onzekerheid, tasten en zoeken. Een fase waarin de verhoudingen op scherp staan en rollen en posities meer fundamenteel ter discussie staan en soms flink wankelen. Is een schipbreuk op komst? Hoe zal het publieke domein zich de komende jaren ontwikkelen? Hoe gedraagt de lokale overheid zich in deze spannende fase? In het volgende hoofdstuk gaan we hier dieper op in.

3 Wat is er nu aan de hand? Spanningen en dilemma's

Waar staan we nu? Wat zien we gebeuren in het publieke domein, wat zijn de verschijnselen en op de golven van welke onderstromen vinden deze plaats? Wij zien een aantal verschijnselen die we in dit hoofdstuk zullen toelichten:

- 1 Burgers nemen het initiatief
- 2 Het ontstaan van nieuwe scheidslijnen
- 3 Bewegingen in de markt
- 4 Institutionele machteloosheid van de overheid

Gezamenlijk leiden deze verschijnselen tot schuivende verhoudingen tussen burgers, markt en overheid. Zij vragen om herordening van het publieke domein en om hervorming van het lokale bestuur.

3.1 Burgers nemen het initiatief

In het hele land nemen burgers en bedrijven uit eigen beweging initiatieven tot het vervullen van 'publieke' taken. Energiecorporaties, broodfondsen, werkprojecten, zorgvoorzieningen, buurtcommunities, etc. Zie de website van Kracht in Nederland (www.krachtinnl.nl) voor een indruk van de veelzijdigheid en veelkleurigheid van deze initiatieven. Een nieuw begrip is hierop van toepassing: gemeenschapskracht.¹²

Een nieuwe stroming van burgerkracht dient zich aan. Actieve burgers nemen initiatief, zij produceren belangrijke publieke waarden en zij kloppen aan de deur van de besluitvorming over die publieke waarden.

Zij zijn de vrucht van een zeer geslaagd maatschappelijk project, namelijk van emancipatie en meritocratisering van de samenleving, de idealen van de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw. Waar we vroeger werden geboren voor een dubbeltje, en dat meestal ook bleven, zijn velen van ons nu een kwartje geworden: hoogopgeleide mondige zelfbewuste burgers. Zij willen en claimen handlingsruimte om zelf maatschappelijke waarden van publiek belang te creëren. En zij willen ook waardering voor het feit dat zij coproducent van die publieke waarden zijn.¹³

¹² Van Ginkel/Verhaaren, *Werken aan een wakkere stad*, 2015. Gemeenschapskracht vinden we inderdaad een omschrijving die beter bij deze tijd past dan het in de jaren 70 verloren geraakte begrip gemeenschapszin. De kracht zit niet alleen in de realisatie maar zegt ook iets over de relatie met de overheid waarin burgers nu een eigen plaats opeisen.

¹³ Overigens kent Nederland een lange traditie van maatschappelijk initiatief, niet alleen bij de hoog opgeleiden, maar ook in de volkswijken. Dat laatste staat nu wel onder druk, terwijl hoogopgeleiden zich meer roeren dan ooit.

De verhouding met de lokale overheid is doorgaans nogal dubbel, een verhouding van omhelzing en omklemming en niet perse een van gelijkwaardigheid. De meeste beleidsnota's staan bol van 'eigen verantwoordelijkheid, dragende samenleving, burgerkracht, maatschappelijk verantwoord en sociaal ondernemen'. Het merkwaardige woord 'overheidsparticipatie' is zelfs in zwang geraakt om te duiden hoe een overheid met burgerinitiatieven zou dienen om te gaan.

In de dagelijkse praktijk blijkt de omgang lastig. Aan de ene kant stimuleren veel gemeenten het nemen van initiatieven en willen ze deze ook graag ondersteunen. Aan de andere kant behoudt het gemeentebestuur, en zeker de gemeenteraad, zich veelal het recht voor om zelf de keuzes te maken welke publieke waarden zij van belang vindt. Maatschappelijke initiatieven worden voortdurend de maat genomen naar formele (subsidie) richtlijnen en naar de eigen prestatie-eisen van de overheid. Alsof deze initiatieven uitvoeringsorganisaties zouden zijn van overheidsdoelen, in plaats van zelforganiserende clubs die uit eigen beweging publieke waarden creëren. Het is voor overheden kennelijk heel ingewikkeld om deze lokaal gewortelde initiatieven op voet van gelijkwaardigheid tegemoet te treden.

▲ *Enkele jaren geleden was ik voorzitter van de Vrienden van het park in onze wijk. Met de steun van vele honderden bewoners en de vrijwillige inzet van een aantal professionals zoals een landschapsarchitect was het ons gelukt om het park te renoveren en vergroten en tot een grote publieke trekpleister te maken. Wij waren niet blij met de inzet van de gemeente in het goed beheren van het park en maakten een voorstel om het park in eigen 'burger' beheer te nemen om samen met de bewoners het park beter te onderhouden en leuke dingen in het park te organiseren. In ruil daarvoor wilden we de beschikking krijgen over het beheerbudget van de gemeente voor het park. Dit voorstel legden we voor aan de wethouder. Zijn reactie was kort en bondig: 'Zijn jullie gek geworden? Een park is een publieke voorziening, die geef ik niet weg aan een groep elitaire burgers. En bovendien, als jullie dit echt willen dan moet je ook park X erbij nemen.' (een park in een volkswijk, wvs).*

Ruim tien jaar ben ik bestuurder geweest van een culturele broedplaats in onze mooie stad. Met behoud van de industriële ruwheid van de plek zijn honderden ateliers gemaakt en vinden vele manifestaties plaats. De gesprekken met de gemeente verliepen soms constructief en soms moeizaam. Ik herinner me nog de eerste ontmoeting met het gemeentebestuur. Zij wilden van de hoed en de rand weten over ons doopceel en namen ons de maat over onze vermogens om dit initiatief te besturen. "Hoe waarborgen jullie de continuïteit van dit initiatief" was hun omineuze vraag. Zoals gezegd ben ik er meer dan tien jaar bestuurder geweest. In die periode heb ik achtereenvolgens vier wethouders, met verschillende opvattingen over zowel de zin van ons initiatief als over de inzet van de gemeente, de hand mogen schudden. En dan heb ik het nog niet over de voorbijtrekkende schare ambtenaren.¹⁴

Er bestaat overigens een aanmerkelijk verschil met de ideologische sociale bewegingen uit de vorige eeuw. Waar destijds vooral een ideologisch wereldbeeld centraal stond, met een lokale actie, wordt op dit moment de omgekeerde weg bewandeld. De beweging gaat nu van klein (straat, buurt) naar groot. Of zoals Joachiem Meerkerk¹⁵ het benoemt: ze werken aan een betere wereld in hun eigen omgeving, maar verbinden zich graag met anderen die een soortgelijke missie hebben... Dat verbinden in een netwerk zorgt voor de zichtbaarheid van de omvang en de kracht van de beweging.” Deze nieuwe ‘bewegingen’ schuren meer en meer met de bestaande machtsverdeling. Meerkerk: “Want als Stadmakers invulling geven aan publieke diensten en voorzieningen, moeten zij dan niet ook de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen daartoe krijgen?”

Er is nog een andere werkelijkheid: een groeiend besef van ondermijning van normale en fatsoenlijke verhoudingen in een samenleving door criminogene praktijken, die vooral (maar niet exclusief) rondom drugs en fraude georganiseerd zijn. Praktijken die eveneens worden uitgevoerd door zeer weerbare burgers. De omvang mag niet onderschat worden, vooral ook omdat die praktijken stevig historisch en sociaal geworteld zijn, zo leert de ervaring. Waar de overheid ruimte laat, wordt die onmiddellijk genomen, of het nou om henneproductie of synthetische drugs gaat, om identiteitspapieren, financiële toelages (zoals PGB's) of belastingtrucs. Het Panama-dossier heeft weer eens duidelijk gemaakt hoe wijdverbreid dit verschijnsel is, juist ook in het welvarende deel van onze samenleving.

Maatregelen hiertegen zijn te nemen, maar een van de problemen is dat de goeden vaak onder de kwaden te leiden hebben. Zo zijn de loketten van de afdeling burgerzaken de afgelopen jaren aanmerkelijk klantvriendelijker geworden, maar daarmee ook bevattelijker voor misbruik. En de PGB's waren aanvankelijk een wonder van toegankelijkheid en beslissingsruimte voor burgers, maar dat gaf ook aanleiding tot fraude op grote schaal, niet alleen door hebzuchtige burgers, maar ook door criminele bendes. Als gevolg daarvan zijn we nu opgescheept met een bureaucratisch gedrocht.

3.2 Nieuwe Scheidslijnen

Niet 'alleen maar nette mensen' nemen initiatief. Denk aan Steenbergen, Geldermalsen en Bernheze. Ook heel andere groepen mensen roeren zich. Mede geïnspireerd door Wilders komen zij op eigen niet altijd 'geciviliseerde' wijze in beweging. David van Reybrouck heeft 'populisme' getypeerd als uitdrukking van het verlangen onder bepaalde groepen om ook aan politieke besluitvorming te willen meedoen. Het is even wennen, maar in de kern is dat een rake (en optimistische) typering.

¹⁴ Zie ook Meerkerk: “In een land waar elke twee jaar een nieuw kabinet aantreedt en politieke partijen op de golven van het populisme en het politieke spel om de haverklap van koers veranderen, is het werk van de stadmaker een baken van rust en continuïteit”.

¹⁵ Meerkerk (Pakhuis de Zwijger) Nieuw Amsterdam #7 herfst 2015.

Lees de als altijd fraai opgeschreven analyse van Van Reybrouck:

“In Vlaanderen en Nederland groeit de kloof tussen hoog- en laagopgeleiden. Aan de ene zijde nippen kosmopolieten aan hun glas Kaapse Chardonnay terwijl ze de lof van de globalisering bezingen, aan de andere zijde luistert de ‘getatoeëerde klasse’ naar het Nederlandstalige lied en schaart men zich achter nieuwe vormen van nationalisme. Laaggeschoolden dringen nauwelijks nog door tot het parlement. Hun demografische meerderheid is herleid tot een democratische minderheid. Meer dan wie ook vertolken populistische partijen vandaag de stem van de laaggeschoolden in de samenleving. Populisme is niet noodzakelijk een gevaar voor de democratie. Het verwoordt, op onhandige wijze soms, een blijvend verlangen naar politieke betrokkenheid van het laagopgeleide volk. We doen er goed aan dat ernstig te nemen”¹⁶

Wij zien een toenemende polarisatie tussen de globalen en lokalen, tussen kosmopolieten en nationalisten (of communitaristen, degenen die vooral op hun eigen gemeenschap georiënteerd zijn). Tussen de mensen die nauwelijks (kunnen) deelnemen aan globalisering en zich er bedreigd door voelen en de mensen die er nieuwe mogelijkheden in zien. Hier tekent zich een nieuwe scheidslijn in de samenleving af.

Processen van modernisering en meritocratisering kennen ook structurele verliezers. De sociale mobiliteit lijkt te stagneren. Hoogopgeleiden trouwen alleen nog met andere hoogopgeleiden en krijgen hoogopgeleide kinderen. Laagopgeleiden trouwen alleen nog met laagopgeleiden en krijgen laagopgeleide kinderen. Het meritocratische project van na de Tweede Wereldoorlog, waarin niet afkomst maar talent en inspanning (merites) doorslaggevend werden voor iemands maatschappelijke positie, is op zijn grenzen gestuit en soms zelfs in zijn tegendeel verkeerd: als je het nu niet hebt gemaakt, ligt het niet meer aan je achtergrond of afkomst, maar aan jezelf. Je hebt je onvoldoende ingespannen of onvoldoende gebruik gemaakt van maatschappelijke kansen. Als je geboren bent voor een dubbeltje, blijf je weer een dubbeltje. Dat levert nieuwe vragen op, waar nog geen goed antwoord op bestaat.

De vierde industriële revolutie heeft sociaal ongelijke consequenties. De arbeidsmarkt zal een flinke metamorfose ondergaan, zo voorspellen velen. Deeltaken van productie kunnen op verschillende locaties worden uitgevoerd. De arbeid wordt anders georganiseerd. Met name voor lager en middelhoog opgeleiden is de kans groot dat hun werk verdwijnt door globalisering en vervanging van het werk door robots en computers.¹⁷ Bovendien vindt verdringing plaats door omvangrijke migratie, zowel vanuit het Oostblok als andere delen van de wereld. Soms levert het overigens ook nieuwe banen op: van pakket- en maaltijd-bezorgers tot Barista's en dronebestuurders .

De komst van grote groepen vluchtelingen zet deze tegenstelling nog verder op spanning.

¹⁶ David van Reybrouck, Pleidooi voor Populisme, 2008. Zie ook M. Bovens en A. Wille, De Diplomademocratie, 2011, en iets milder geformuleerd, SCP en WRR, Gescheiden werelden, 2013.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Jeremy Rifkin, the third industrial revolution, 2013.

Deze 'verliezers' leggen zich er niet zonder meer bij neer. Ook zij zoeken hun eigen kracht en maken zich weerbaar. Zij zien dat (delen van de) kosmopolitische wereld goed voor zichzelf zorgen en zich verrijken. Zij identificeren zich almaar minder met de gevestigde orde.¹⁸ Soms vindt verbinding plaats met elementen van ondermijning. De criminaliteit blijkt zich in menig sociale verband (volkswijken, woonwagencentra, etnische groepen) te hebben gevestigd als onderdeel van hun systeem van overleven en positie opbouwen. Ook hier vindt participatieplaats maar op een andere wijze. Zo organiseert de 'weerbare onderklasse' zichzelf. Waar burgerinitiatieven van hoger opgeleiden het bestaande bestuur onder druk zetten en uitdagen, zo gebeurt dat ook door dit deel van de samenleving. Rauw en onaangepast misschien, maar daarmee niet minder effectief. Het bestuur worstelt flink met de vraag hoe hier goed op te reageren. Het klassieke repertoire van overleg en inspraak blijkt niet zomaar te werken. Net als indertijd met de kraakbeweging ('uw rechtsstaat is de onze niet') wordt de overheid soms stevig op de proef gesteld.

De samenleving is uit balans, met groeiende tegenstellingen tussen winnaars en verliezers van de modernisering. Welke waarden worden maatschappelijk echt gedeeld? Hoe gaan we om met de dialoog over deze (publieke) waarden en hoe maken we dat de kern van een gezamenlijke publieke domein? En welke rol kan de (lokale) overheid daarin spelen?¹⁹

3.3 Bewegingen in de markt

In algemene termen is al veel geschreven over de maatschappelijke ontwikkelingen van horizontalisering, individualisering, vernetwerking, globalisering en lokalisering en tempoversnelling van product-levencyclus. Organisaties bewegen zich van hiërarchische silo-structuren naar meer platte netwerkverbanden. Dit heeft ook gevolgen voor het opereren van de overheid.

Deze ontwikkelingen vallen samen met sociaal-economische veranderingen. Gedeelde toegang tot diensten en hulpbronnen wordt algemener. Denk bijvoorbeeld aan energie en huisvesting (Airbnb). Een systeem van veel aanbieders en veel afnemers komt weer op (vgl. de pre-industriële tijd met kooplieden/manufactuur). De rol van verbinder op maat is een cruciale rol die voor een ieder veel meerwaarde biedt en daarom economisch zeer lucratief kan zijn. Informatietechnologie en creatief kapitaal zijn daarbij onmisbaar. Een tweede beweging is die van *cradle to cradle*, het slim, productief en (re)cyclisch

¹⁸ Ook steeds minder cross overs tussen de groepen. Bijv. nauwelijks meer huwelijken tussen hoog en laag-opgeleiden. Zie recente rapporten van SCP.

¹⁹ Pieter Tops en Willem van Spijker hebben begin 2016 tijdens de Lochemconferenties deze observaties gedeeld met de vele aanwezige burgemeesters. Zij herkenden zich in het verhaal en deelden onze zorg. Sommigen merkten wel op dat we de middengroepen niet moeten vergeten. Van belang zal zijn hoe deze groepen zich bewegen en hoe deze erkend kunnen blijven worden in hun wijze van bestaan. Zie ook Burgemeestersblad 80, 2016.

organiseren van maakprocessen, zodanig dat elke toegevoegde waarde, inclusief 'afval', zijn bijdrage en meerwaarde in de keten heeft. Ook in logistieke processen (denk aan verkeer/files/energie en water- en internet-gebruik) wordt gezocht naar de optimale mix van aanbieders/aanbod en behoefte. *Smart cities* en *Smart Societies* willen hier uitdrukking van zijn.²⁰

En tegelijkertijd zien we een ongebreidelde accumulatie van vermogen bij een kleine groep mensen²¹, zien we het internationaal financieel kapitalisme na een korte crisis zich versterkt doorzetten. We zien een 'vloeibare samenleving' ontstaan met winnaars en verliezers, met mensen die zich in deze 'samenlevingsmarkt' via allerlei sociale netwerken weten staande te houden en zich ontplooiën en met mensen die worden uitgestoten, de 'restjesmensen'.²² De migratiestromen zijn tegelijkertijd bijzonder groot. Arbeid is geen zekerheid meer, zoals we ons dat eind vorige eeuw nog voorstelden. De kans is zelfs groot dat arbeid voor veel mensen niet meer hun bestaansbasis kan zijn in de gerobotiseerde maatschappij. Een fundamentele overgang naar een andere 'bestaansgrond' voor een ieder begint zich af te tekenen.

Er zijn allerlei tekenen van een 'nieuwe tijd'. Ondernemers die volop hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en andere vormen van ondernemerschap ten toon spreiden. Burgers en maatschappelijke organisaties die zich roeren en initiatief nemen, om hun eigen publieke ruimte en waarden vorm te geven. Op waardenniveau lijkt dat gepaard te gaan met een soort inclusief denken. De grote diversiteit en complexiteit van de samenleving wordt aanvaard als gegeven, een ieder probeert het geheel te zien en vanuit eigen passie en bedoeling daarin een eigen toegevoegde waarde te vinden en te realiseren.

En er zijn tekenen van een 'oude tijd', het terug willen naar de oude Nederlandse samenleving van boerenkool en erwtensoep, toen 'we' nog onder 'ons' waren. En de mensen die dat willen, roeren zich heftig en beklimmen de barricaden, zowel in de virtuele wereld als in de materiële wereld.

Het zijn verwarrende tijden, veel vindt tegelijkertijd plaats, niet in één richting te duiden, hoe prettig dat ook zou zijn. Een ontwikkeling als Airbnb komt dynamisch en sympathiek over, maar steeds duidelijker wordt dat zij ook nieuwe vragen oproept; bijvoorbeeld als het gaat om toegang tot de woningmarkt in een stad als Amsterdam.²³

De vraag is hoe de overheid zich tot deze verwarrende ontwikkelingen verhoudt? Het lijkt er op dat het bestaande handelingsrepertoire van de overheid niet meer het goede antwoord is en kan zijn.

²⁰ Zie Marga Hoek, *Zakendoen in de nieuwe economie*, 2013, en zie vele Tegenlicht reportages.

²¹ Zie Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, 2014.

²² Zie Baumann, *de vloeibare samenleving*, 2005.

²³ We kunnen in dit verband het optimisme van Jan Rotmans en zijn kandelbeweging niet helemaal delen. Er zijn teveel schaduwkanten en tegengestelde bewegingen.

3.4 Institutionele machteloosheid

Terwijl markt en maatschappij zich diepgaand bewegen en burgers zich op verschillende wijze roeren, is de (lokale) overheid meer dan ooit zoekende. Er lijkt sprake van institutionele machteloosheid. Met een zekere krampachtigheid trachten raadsleden, colleges en ambtenaren hun 'beleidsbepalende' positie te verdedigen en tegelijkertijd aansluiting te vinden bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Meer en meer zet dat het overheidssysteem onder druk en levert dat spanningen en frustraties op. Spanningen doen zich voor zowel binnen het bestuurlijk en ambtelijk apparaat als in de relaties met burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld.

Laten we proberen een aantal kramp- en machteloosheids-verschijnselen te duiden.

A Gemeenteraden krachteloos en storend, bestuurders zonder goed mandaat

Een eerste kramp zien we in het functioneren van de gemeenteraden, en in relatie daarmee in het functioneren van colleges en ambtelijk apparaat. De afgelopen jaren hebben we met vele raadsleden, bestuurders en ambtenaren van gemeenten gesproken en gewerkt. Een communis opinio lijkt te zijn dat de huidige gemeenteraden niet goed functioneren. De introductie van 'dualisering' in 2002 heeft daar geen verandering in gebracht, hoezeer dat ook de bedoeling was. De betrokkenheid van de raad bij een onderwerp is vaak laat, richt zich op details en op risicobeheersing. Menige raadsvergadering is een uiterst lange zit, waarin een veelheid van partijen meningen spuien over allerlei onderwerpen. Publieke belangstelling is er nauwelijks. Collegeleden klagen over de bemoeizucht en de hindermacht van de raad. Voor collegeleden is een raadsvergadering soms een bezoeking, vaak een plek waar ze zeer kritisch worden bejegend en dikwijls verlaten ze de raad met een reeks van gedetailleerde aanwijzingen op een dossier. Ambtenaren proberen vooral zo weinig mogelijk met hun raad van doen te hebben. Menig collegelid dat wordt geconfronteerd met een kritische en bemoeizuchtige raad, vertaalt dat één op één naar zijn of haar ambtenaren. Deze krijgen gedetailleerde instructies op dossiers en collegeleden schieten in een risico-beheers-reflex. Zij willen alles weten en sturen ook op kleine zaken. Gevolg is dat ambtelijk directeuren dat op hun beurt weer doen naar hun uitvoerende mensen. En voor je het weet, doen deze ambtenaren dat dan in hun relatie met burgers en bedrijven.

Dit is een omgekeerd Peters Principle. De raad gaat op de stoel zitten van het college, collegeleden gedragen zich als ambtelijk directeuren, ambtelijk directeuren bemoeien zich vergaand met uitvoeringskwesities, etc etc. Daarmee raakt een ieder uit zijn kracht. Gespannen verhoudingen en frustraties zijn het gevolg. Het hele systeem schiet in een kramp.

▲ *Vorig jaar werd ik gevraagd om in een grote stad een ambtelijke werkconferentie voor te zitten in het kader van de decentralisatie-operaties in het sociale domein. De gemeente worstelde met de opgave om te bezuinigen en om meer aan het burgerinitiatief over te laten. De werktitel van de beoogde conferentie luidde;*

“Hoe organiseren wij als gemeente de dragende samenleving?”. Nadat ik vriendelijk bedankt had voor de eer om onder die titel aan het werk te gaan, werd de opzet gewijzigd en namen ook het maatschappelijk middenveld en initiatiefrijke burgers deel aan de sessie. Een levendige uitwisseling ontstond. Aan het eind van de sessie vroeg ik iedere geleding wat zij in deze sessie hadden meegekregen. Als laatste voerde iemand het woord namens de aanwezige ambtenaren. Hij zei bijzonder blij te zijn met het gebleken enthousiasme, de spirit en bereidheid en de vele ideeën om bij te dragen aan een goed leven in de stad. Hij moest echter wel een belangrijke kanttekening maken, zo zei hij; “Een ieder moet goed beseffen dat het wel de gemeenteraad is die de beslissingen neemt in de stad”.

▲ *“Het huidige politieke systeem loopt op zijn einde, het is in zijn eigen werkwijze, zijn eigen perspectief vastgelopen. En het politieke primaat brengt met zich mee dat de politiek de hele wereld beschouwt, maar niet zichzelf. Die politiek zoekt uiteindelijk geen wezenlijke reflectie op de eigen pijnlijke dilemma’s die horen bij deze tijd, maar trekt zich onzeker en op de tast terug binnen het afbrokkelende bastion van het politieke primaat.” Coen Aalders, gemeentesecretaris gemeente Alkmaar*

▲ *Andrée van Es, oud wethouder Amsterdam: “De omgeving van steeds kritischer burgers die meer vragen en met minder geen genoegen nemen. Tezamen met het gebrek aan een robuust maatschappelijk mandaat voor bestuurders, levert het glad ijs op voor overheidsmanagers. De ambtelijke organisatie is naar boven gericht, de dienstverlening vraagt om ogen en oren die wijd openstaan voor de buitenwereld.”²⁴*

De politieke versplintering en de dualisering versterken dit verschijnsel. Collegeleden zijn niet meer verzekerd van duurzame steun in hun raad; het kan elk moment uit de rails lopen. Ook veel raadsleden zijn gefrustreerd. Zij weten donders goed dat ze met elkaar het primaat van de raad, het sturend orgaan zijn van de gemeente, niet kunnen waarmaken. Dat was voorheen niet zo, onder het monisme, en nu, in het dualisme, nog steeds niet. Menige raad schiet in de controlerende rol, voortdurende verantwoording van alle handelen van collegeleden (en ambtenaren) wordt geëist. Door het toenemende populisme, door de aandacht en het gebruik van (nieuwe) media en door het anti-elitair gedrag dat bij sommige fracties dominant is, zijn de omgangsvormen ruwer en verwordt een raadsvergadering soms tot een publieke schandpaal, waarin het onderscheid tussen persoon en functie zoekraakt.

Ook het bestaan en intensief gebruik van social media versterkt dit proces. Er is voortdurend een ‘derde kamer’, een parallel gesprek via social media gaande tijdens de reguliere handelingen van raad, college en ambtelijk apparaat. Dit social media netwerk plaatst deze handelingen permanent onder tijdsdruk en verantwoordingsdruk.

²⁴ Citaten uit reactiebundel (2015) op het essay van Paul t Hart over Ambtelijk vakmanschap 3.0.

Een politiek bestuur (raad en college) is in zijn wezen politiek verdeeld en de reguliere procedures en rituelen van beraadslaging en besluitvorming zijn er op gericht om deze verdeeldheid in banen te leiden en tot tijdelijke overeenstemming of compromis te brengen. De social media en in hun kielzog de gewone media en partijssystemen zetten dit stelsel onder zware en permanente druk.

Hoe was het bedoeld? Gezaghebbende lieden met hun voeten in het maatschappelijk leven, die met distantie en betrokkenheid in de raad de richting duiden voor een gemeente. Capabele bestuurders en ambtenaren die in goed samenspel, bestuurlijk en ambtelijk ambachtelijk, hun werk doen met en voor de burgers van hun gemeente. We zijn tamelijk ver verwijderd van dit beeld, wanneer we de huidige situatie onder ogen zien. Het is goeddeels een gesloten systeem geworden, waarbij het leren van wat maatschappelijk gaande is en daar flexibel en gericht mee omgaan, niet meer mogelijk lijkt. In plaats van de kennis en besluitvorming te willen delen, blijft de neiging sterk om vooral te willen zenden. Het systeem is toe aan een grondige revisie. En dan spreken we nog niet eens over het democratisch gehalte van het huidig systeem. Weinigen kunnen nog met droge ogen beweren dat op lokaal niveau de representatieve constructie met vierjaarlijkse verkiezingen via politieke partijen recht doet aan de behoefte van burgers en bedrijven om directe invloed uit te oefenen op het leven in hun gemeente.

▲ *Ik raakte in gesprek met een directeur van een ambtelijke dienst in een andere grote stad. Voordien was hij directeur van een grote Rijksdienst. Hij schetste zijn verbazing over hoe het toeging bij deze gemeente. De voortdurende bemoeienis van de wethouders tot op detailniveau, de spastische verhoudingen met de raad en de hectiek die dat aanhoudend opleverde. In zichzelf slimme ambtenaren die als 'butlers' hun wethouders naar de pijpen dansten en daarmee regelmatig hun teams gek maakten. Een gemeentesecretaris die niet thuis gaf als het om dit soort gedrag ging. "Ik begrijp er nog niet veel van, maar ik weet wel zeker dat wij hier met zijn allen zeker niet leveren wat nodig is voor de stad, dit is een dolgedraaid zootje."*

B De gemeentesecretaris als symbool van stolling in plaats van verbinding

Een opmerkelijk verschijnsel is de opkomst van de gemeentesecretaris. Toen wij onze loopbaan begonnen, in de jaren tachtig van de vorige eeuw, was de gemeentesecretaris een tamelijk onzichtbare figuur, die vooral achter de schermen alle belangen en lijntjes bij elkaar probeerde te houden. Een beminnelijke man, met een kameleontisch karakter, die moeiteloos van koers of mening veranderde als zijn wethouders of zijn directeuren dat wilden. Formele macht had hij niet. Gezichtsbepalend voor het ambtelijk apparaat waren de directeuren en andere ambtenaren met uitvoerende macht. Deze directeuren en anderen kenden een grote vrijheid van handelen, zeker zolang ze met hun wethouder op goede voet bleven.

Hoe anders is dat nu. In vrijwel alle gemeenten is de gemeentesecretaris de Algemeen Directeur geworden. Hij heeft hoger management gestudeerd en hij 'managet' het hele ambtelijk apparaat. Op de golf van *New Public Management*, de schaalvergroting van de overheidsapparaten en de behoefte aan sturing en beheersing van het apparaat, zijn de secretarissen boven gekomen. Gezien de toenemende omvang van de ambtelijk apparaten eind vorige eeuw is begrijpelijk dat de behoefte ontstond aan meer eenheid van een gemeente, aan 'concernsturing'. De koppeling van de functie van secretaris van het politiek bestuur aan het leidinggeven van de gehele ambtelijke professionele organisatie heeft echter onvermoede gevolgen. De goeden niet te na gesproken, zijn vele secretarissen symptomatisch voor de kramp waar het systeem in verkeert. Zij proberen veelal met man en macht alle risico's voor hun bestuur weg te nemen. Hun GMTs (gemeentelijk management teams) bespreken en sturen vooral op bedrijfsvoeringszaken. De staf – veelal gecentraliseerd in een 'concernstaf' – is dominant aanwezig.

Van zelfstandige professionele organisaties die vooral bezig zijn om hun publieke taken goed uit te voeren, komen deze ambtelijke organisaties onder leiding van de gemeentesecretaris meer en meer onder invloed van het politiek bestuur en de adhocistische aansturing die daarbij hoort. Deze gepolitiseerde hiërarchische en risicomijdende structuur staat haaks op de bewegingen in de samenleving.

▲ Trends in overheidsland

Van Berlo²⁵ ziet onder meer de volgende twee trends.

1 Het proces van individualisering van organisaties

De verbindingen tussen mensen nemen exponentieel toe en worden individueel onderhouden. De publieke transacties/waardetoevoegingen vinden meer en meer in deze individuele relaties plaats. Overigens nog wel namens een organisatie, maar de individuele relatie is de 'overdrachtsschakel'. Dit betekent dat een hiërarchische organisatie structuur en een hiërarchisch besluitvormingsproces meer en meer een sta in de weg vormen voor deze waarde-transacties op individuele basis.

2 Samenwerking verschuift van samenwerking *binnen* een organisatie naar *tussen* organisaties en tussen individuen

De netwerken tussen de organisaties/mensen zijn de plaatsen waar 'het' gebeurt, waar de toegevoegde publieke waarden worden gecreëerd. Een gevolgtrekking die uit deze beweging te halen is dat het dus niet zoveel zin heeft om steeds bezig te zijn met de samenwerking binnen een organisatie, om 'concernbreed denken' te bevorderen, om 'integraal te werken' binnen een organisatie. De waardetoevoegingen vinden immers meer en meer situationeel/specifiek waardebepaald (en dus niet integraal) plaats tussen organisaties. Let wel, dit geldt voor het bestuurlijk apparaat net zozeer als voor het ambtelijk apparaat.

²⁵ Zie oa Davied van Berlo, *Wij de Overheid*, 2010.

Dus integrale collegeprogramma's en P&C cycli zijn nog slechts beperkt effectief. De wethouders en de burgemeester doen de zaken in interactie met vele partners buiten de eigen gemeentelijke organisatie. Maanden van tevoren vastgelegde opdrachten, instructies en procedures door een gemeenteraad zijn in dit verband alleen maar een blok aan het been. Waar een gemeente(raad) in hoge mate niet meer zelf, niet op haar eentje, bepaalt welke publieke waarden kunnen worden gecreëerd, heeft sturing langs deze weg weinig zin. Andere vormen van sturing of context-setting zijn nodig.

De laatste jaren zien we dan ook een andere beweging, waarbij ambtenaren pogen om meer deel te nemen in de netwerksamenleving. Frontlijners, gebiedsmanagers, contactambtenaren, verbinders. Er wordt druk geëxperimenteerd en nieuwe praktijken worden gevestigd.²⁶ 'Corebusiness' zijn deze praktijken echter niet en ze stuiten veelal op hardnekkige weerstand in de ambtelijke en politieke routines.

C Doorslaande verstatelijking?

De afgelopen vijftig jaar is het maatschappelijk of sociaal domein meer en meer verstatelijkt. De (gemeentelijke) overheid heeft veel taken van het particulier initiatief/maatschappelijk middenveld overgenomen. Een eerste stap daarin was het van overheidswege subsidiëren van vele particuliere/maatschappelijke instellingen. Dat ging indertijd in goed vertrouwen. De instellingen behoorden tot de verschillende zuilen en de bestuurders ervan behoorden veelal tot de plaatselijke elite, net als de overheidsbestuurders, een elite die ook nog een plaats en verantwoordelijkheid had. Langzaam werd deze arrangementen verstatelijkt. Dat begon al in de jaren zestig, maar heeft stevige impulsen gekregen onder invloed van het *New Public Management* in de jaren negentig. Instellingen werden meer en meer gehouden aan 'output' contracten, die onder aanbesteding worden vergund. Door de huidige decentralisatie in het sociale domein krijgen de gemeenten nog meer taken en bevoegdheden en zien we de tendens dat ambtenaren zelf het werk op zich nemen en zich aan de keukentafel zetten van hun burgers. De sociale teams die in gemeenten als paddenstoelen uit de grond komen, bestaan gedeeltelijk uit ambtenaren, dikwijls in een 'regisserende rol'.

Dit alles lijkt wellicht een logische ontwikkeling vanuit de behoefte om de uitgaven te beheersen met een maximaal maatschappelijk rendement, maar er zit een lelijke adder onder het gras. Het wezen van een bureaucratie is immers dat zij handelt zonder onderscheid des persoons, vanuit functionele en formele afwegingen. Distantie ten opzichte van de 'cliënt' is het gevolg. Hoe anders was dat bij particulier initiatief; dicht op de huid, ieder klantje is bekend, per persoon wordt verschil gemaakt. Paternalisme en bevoogding zijn evident aanwezig en geaccepteerd.²⁷ Liefde voor de (afhankelijke) burger en vanuit die liefde hard kunnen zijn; streng liefhebben. Een bureaucraat daarentegen is

²⁶ Zie oa. geschriften van NSOB en Ambtenaar 3.0 van Paul t Hart.

²⁷ Zie de geschriften van Jos van der Lans.

streng noch lief; sine ira et studio moet hij zijn werk verrichten. Verschil maken wordt snel als willekeur ervaren. Zoals Van der Steen en andere het uitdrukken: “Buiten is maatwerk nodig, maar binnen is rechtmatigheid en gelijke behandeling een basisbeginsel. Buiten is ruimte de regel, maar binnen moet publiek geld deugdelijk verantwoord worden. Buiten denken we in mogelijkheden, maar binnen geldt toch ook het belang van de beperking; als was het maar omdat de middelen beperkt zijn, er wettelijke kaders zijn die ooit met redenen waren bedacht, en de overheid vanuit de beginselen van goed bestuur moet handelen. Wat voor de één geldt, is ook voor gelijke andere aan de orde. Dergelijke principes trekken een wissel op de handelingsmogelijkheden van ambtenaren in hun omgang met de buitenwereld.”²⁸

De optredende kramp is dat er enerzijds een grote wens bestaat om een ‘dicht op de huid/achter de voordeur’ aanpak te ontwikkelen, terwijl anderzijds wordt vastgehouden aan formeel en functioneel opereren, waarbij ook nog eens stevige prestatie-eisen bestuurlijk worden vastgelegd en van bovenaf verordonneerd. Dit leidt op veel plaatsen tot een gespannen verhouding tussen de beleidskernen en de frontlijnorganisaties. Daar waar die laatste goed functioneren, zijn het eigenlijk nieuwe vormen van particulier initiatief, die tegelijkertijd in de formele kaders van de lokale bureaucratie gedwongen worden (want zij worden immers gesubsidieerd). Dat leidt tot spanningen en ongelukken. Bovendien is het laagste schaalniveau lang veronachtzaamd binnen de overheidswereld. De uitvoering is een ondergeschoven kind geworden.

▲ *Illustratief is het voorbeeld van 13volt in Tilburg, een goed functionerende frontlijnorganisatie voor mensen aan de onderkant van de samenleving. Mensen die verstrikt waren geraakt in de complexiteit van onze samenleving, werden daar er weer bovenop geholpen. ‘Streng liefhebben’ werd er volop in de praktijk gebracht, waardoor kwetsbare mensen weer een plek en perspectief kregen. 13volt was een interessant voorbeeld van een moraliserende tusseninstituatie, een instituatie tussen staat en individu, die volop – en veel beter dan de staat zelf – mensen al moraliserend kon helpen. Maar financieel wel afhankelijk van de staat, en dus ook aan zijn grillen overgeleverd. Zonder enige inhoudelijke betrokkenheid of beoordeling wordt eind 2015 de stekker uit de organisatie getrokken. 13volt verliest een abstracte aanbestedingsprocedure die door de grote welzijnsorganisatie van de stad ‘professioneel’ (dat wil zeggen volgens de standaarden van de bureaucratie) was ingevuld. Zonder enige terreinkennis, op basis van abstracte criteria, alleen beoordeeld met papieren informatie, wordt de aanbesteding gegund aan deze welzijnsorganisatie. Niet alleen wordt daarmee variëteit en diversiteit vernietigd, ook gaat er veel kennis en ervaring verloren in het omgaan met de onderkant van de samenleving. Verdrietige machteloosheid is het gevoel dat rest bij velen.*

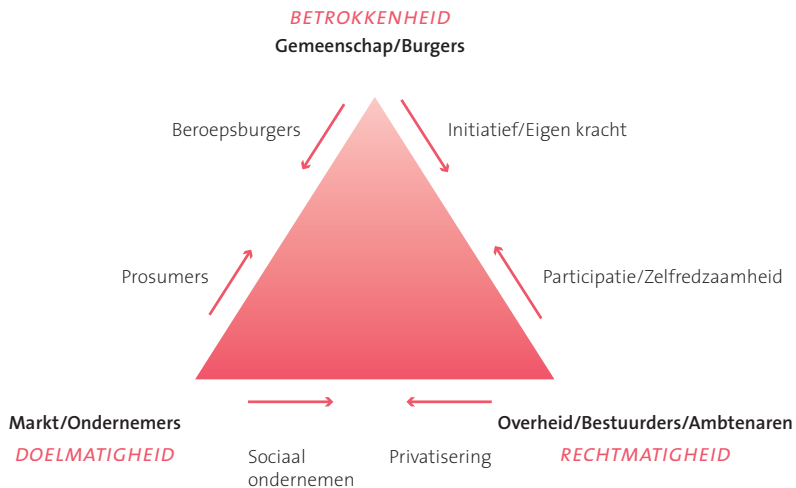
²⁸ NSOB/Planbureau voor de Leefomgeving; *Leren door te doen, Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*, 2014.

Groot gevaar is dat de overheid ook in het sociaal domein haar rechtmatigheidsbeginsel op bureaucratische wijze oplegt, dikwijls haars ondanks.²⁹ In hun essaybundel Nabij is beter II, beschrijven Pieter Hilhorst en Jos van der Lans hun bevindingen over een jaar observeren van de decentralisatie opgave in het sociale domein van Rijk naar gemeenten (de 3D operatie). Ze beschrijven goedbedoelde en soms succesvolle pogingen om dichtbij de burger zijn sociale problemen op te lossen. Wat opvalt is dat de nabijheid van de ambtenaren/sociale teams dikwijls het initiatief van burgers in de kiem smoort. En de voorbeelden zijn legio waar regels van rechtmatigheid een daadwerkelijke aanpak op individuele maat onmogelijk maken; van mantelzorgers die worden gekort op hun uitkering tot mensen die uit zorgbehoefte bij elkaar gaan wonen en voor wie de kostendelersnorm gaat gelden.³⁰

3.5 Schuivende verhoudingen

Als we de tekenen van deze tijd proberen te begrijpen tegen de geschetste historische ontwikkeling, dan zien we dat zich een nieuw tijdperk aandient, waarin de verhoudingen tussen gemeenschap, markt en overheid, tussen burgers, ondernemers en openbaar bestuur, flink verschuiven. Het volgende schema brengt die verschuivingen in kaart. Er blijken allerlei min of meer 'hybride' tussenvormen te ontstaan, die nieuwe vragen en nieuwe mogelijkheden met zich meebrengen.

Schema³¹



In de vorige eeuw heeft de overheid het leveren van publieke waarden naar zich toe getrokken. De decentralisatie en verstatelijking van het sociaal domein is te zien als een

²⁹ Zie Scott, *Seeing like a state* (1996), voor mooie voorbeelden van deze onbedwingbare neiging.

³⁰ Hilhorst/vd Lans zijn nog hoopvol over het kunnen aanpassen van dit systeemdenken van de overheden. Wij hebben daar minder geloof in.

³¹ Dit schema bouwt voort op het gedachtengoed van NSOB/Planbureau voor de leefomgeving (2013) en van Albert Jan Kruijer cs. over Publieke waarde-creatie (2015).

voorlopig sluitstuk daarin. De politisering en verstatelijking van het publieke domein is ongekend groot. Te groot. Onze burgers zijn bijzonder mondig geworden (een geweldig resultaat van het emancipatieproject sinds de jaren 60) en zij laten zich niet meer ringeloren. Kosmopolieten en nationalisten laten zich horen en komen in actie. Zij eisen en zij organiseren betrokkenheid als belangrijke criterium voor publieke waarde. Ook in de markt staan meer en meer ondernemers op die publieke waarden produceren. Effectief en efficiënt. Hun criterium is doelmatigheid en ze combineren dat met een grote doortastendheid; van Buurtzorg tot Marqt.

De overheid lijkt vooral te verkrampen in deze nieuwe omstandigheden. Vooralsnog niet in staat om zich diepgaand te hervormen en mee te bewegen in deze transitie van verhoudingen, laat staan zich een goede nieuwe rol en plek te verwerven. Dat lijkt overigens geen onwil, maar eerder onvermogen. De voeten staan verkeerd. Hardnekkige routines –alles is gericht op rechtmatigheid – en diepe overtuigingen – wij hebben het primaat in deze maatschappij – staan in de weg. En zo zien we enerzijds krampachtige pogingen om het oude te behouden (zie het functioneren van menig gemeenteraad en ambtelijk apparaat) en anderzijds moedige pogingen om mee te bewegen ('overheidsparticipatie'), die zich helaas dikwijls in eigen staart bijten. Tanende zingeving voor het handelen van de mensen in het gemeentelijk apparaat vanuit een beleefde passie en bedoeling, is er mede een consequentie van. Een beetje gemeente kent al snel zo'n veertig beleidsnota's, maar wat ontbreekt, is een echt goed doorleefd verhaal dat richting geeft, kaders stelt en ruimte biedt aan het professioneel handelen. Dat is geen persoonlijke tekortkoming, het heeft veel te maken met de verwarrende, ambigue en tegenstrijdige werkelijkheid waarin het lokaal bestuur moet opereren.

Het is een tijd van transitie, het is een tijd van mogelijkheden en bedreigingen. Met name burgers kloppen aan de poort. Waar in de jaren negentig privatisering en marktwerking prevaleerden, lijkt het nu tijd om burgers maximaal de ruimte te geven, om tot 'vergemeenschappelijking' te komen van het maken van publieke waarden. De gemeenschapskracht, die van oudsher groot is in Nederland, heeft zich ontdaan van haar ideologische (zuilen-)veren, en manifesteert zich nu op eigen krachtige wijze. Dat biedt nieuwe perspectieven!

Tegelijkertijd dienen we te onderkennen dat deze tijd nieuwe verliezers kent, mensen die buiten de boot vallen, mensen die niet op eigen kracht alleen kunnen deelnemen in deze complexe geïndividualiseerde samenleving.

Er is oprecht activisme en betrokkenheid van (doorgaans) hoogopgeleiden en er is een nieuwe scheidslijn tussen kosmopolieten en nationalisten. Het is de volledige werkelijkheid van het (lokale) bestuur, met alle ongemak en complexiteit die er uit voortvloeit. Het is ingewikkeld om daar heldere analyses en keuzes in te maken. Niets is meer eenduidig, alles is meervoudig.

Belangrijke vragen bij beide ontwikkelingen zijn: Welke rol de overheid daarin wil nemen? Hoe kan de overheid uit haar verkramping komen? Hoe kan zij met meervoudigheid omgaan?

4 Publiek Werken; nieuwe perspectieven

Wat betekenen deze ontwikkelingen nu voor het publieke domein? En wat betekent het voor lokaal bestuur; voor haar taken, haar rol, haar positie in de lokale samenleving?

Een eerste vraag die zich aandient: Bestaat er nog wel een lokale samenleving, af te grenzen van een groter geheel, af te grenzen van een samenleving die versplinterd lijkt? Een lokaal gebied, een territoire, een lokaal publiek domein met een lokale gemeenschap die een eigen lokaal bestuur verdient?

Jazeker! Hoe meer het leven globaliseert en virtualiseert, hoe meer een mens voet aan de grond nodig heeft en zich wil wortelen. In ons bestaan blijft tijd en ruimte van wezenlijke betekenis; daar waar je fysiek bent op een bepaald moment. En het is nog steeds zo dat vele mensen samen en voor langere tijd op een zelfde plek zijn, zich in een bepaald gebied echt bevinden. Dat is en blijft de basis van een lokale samenleving, van een verzameling mensen op een plek, mensen die basisvoorzieningen vragen en enige onderlinge ordening. Veel mensen nemen (ook virtueel) ook aan grotere netwerken deel en dat vormt een belangrijke bestaansbron in economisch en sociaal opzicht. Toegang tot deze netwerken is daarom wezenlijk. Het is geen of/of, het is en/en. Lokaal leven en globaal leven, een fysiek leven en een virtueel leven. Het dorp is de wereld en de wereld een dorp, de uitdrukking is bekend en versleten, maar daarom niet minder waar.

Al die krachten en belangen komen bij uitstek in het lokale domein bijeen. En van oudsher is het de kracht van de lokale overheid om daar duiding en richting aan te geven.

Tweede vraag: Wat is de kern van de toegevoegde waarde van een publiek domein, van het vervullen van publieke taken in deze tijd? En welke publieke waarden zijn nodig in deze tijd van transitie en spanning, in een maatschappij die na een periode van relatieve rust weer dreigt uiteen te vallen, met (potentiële) verliezers en winnaars? Een periode ook waarin burgers zich roeren, kosmopolieten en nationalisten. Mensen met duidelijke meningen en met talloze initiatieven. Zeker is dat deze mensen de ruimte nemen in het publieke domein, dat zij mee vorm willen geven en mede willen uitvoeren. En daarbij manifesteren zich uiteenlopende en tegengestelde beelden en belangen.

Dan is tevens de vraag: Wat staat de overheid daarin te doen en hoe organiseert ze dat slim en verstandig?

We beschrijven in dit hoofdstuk een drieslag die volgens ons wenselijk is. Ongetwijfeld is op elk onderdeel daarvan het nodige aan te merken. En toch, over het geheel genomen lijkt ons deze beweging nodig:

- Nieuw Publiek Werken
- Herordening van het Publiek Domein
- Hervormingen van het lokaal bestuur

Het een kan niet zonder het ander, maar op elkaar wachten heeft geen enkele zin. De actie ligt in het nu. Waar we ook aan het touwtje van de kluwen gaan trekken. Voordat we in verschillende paragrafen de drieslag beschrijven, willen we eerst stilstaan bij de waarden van het publieke domein.

4.1 De waarden van het publiek domein

Publieke waarden laten zich definiëren als bijdragen aan het algemeen belang, aan het belang van het collectief, aan een 'goede samenleving' en het voortbestaan daarvan.³² Daarbij gaat het wat ons betreft om:

- ruimte en toegang bieden waar nodig,
- elkaar ondersteunen waar mensen dat willen doen,
- grenzen stellen en richting geven.

In de 19^{de} eeuw ging het om toegang tot schoon water, tot riolering, om de toegang tot het ontvangen van een brief (Postwet: PTT bezorgt overal 7 dagen per week) en later de telefoon, gas en licht. En vond in het publieke domein maatschappelijke ondersteuning van armen en zieken plaats via met name kerkelijk georganiseerde charitas.

Het ging indertijd om grote publieke werken, die mensen bescherming boden (riolering), en de mogelijkheden om zich te verplaatsen (kanalen, openbaar vervoer).

En het ging om toegang tot maatschappelijke omgang, via het bieden van basisonderwijs aan een ieder en het bieden van bankverkeer en kredietvoorzieningen (zoals RPS en gemeentegiro). Veelal vond dit plaats in een mix van particulier initiatief (fondsen, coöperaties en corporaties) en overheids-regelgeving en -financiering.

Richting geven en grenzen stellen kregen gestalte via de ideologische zuilen die elk grote bevolkingsgroepen een moreel 'onderdak' boden.

Deze drie publieke waarden staan wat ons betreft ook nu nog recht overeind.

Zoals hiervoor aangegeven, de maatschappij maakt een forse transitie mee en de overheid zal zich daartoe op een andere wijze moeten verhouden. Een tijd van transitie brengt groeiende tegenstellingen en ongelijkheid met zich mee evenals winnaars en verliezers. Ook nu. Juist dan manifesteert zich de behoefte voor de zorg voor het gemeenschappelijke, voor het publiek belang. Tegelijkertijd vraagt een tijd van transitie dat oude vormen worden verlaten en nieuwe paden worden betreden. Terugkijkend zien we dat de overheid zich steeds heeft weten aan te passen aan de veranderende omstandigheden en een wijze vond waarop zij meerwaarde voor de samenleving leverde. Wij zijn ervan overtuigd dat dit nu ook weer gaat slagen. Het vraagt wel een herordening van het publieke domein en een ingrijpende hervorming van de lokale overheid.

De overheid is te zien als een verdichting van maatschappelijke belangen, stromingen en tegenstellingen.³³ Eind 20^{ste} eeuw politiseerden de samenleving en de overheid.

³² Zie inaugurele rede Mark Rutgers UvA, *Het pantheon van de publieke waarden*, 2011.

³³ N. Poulantzas, *Political power and social classes*, 1977.

De overheid werd politieker en was zo een stem van verschillende belangen. Overheidsoptreden werd het belangrijkste instrument om maatschappelijke problemen aan te pakken.

Het is wat ons betreft de vraag of deze politisering en het via overheidssturing en overheidsingrijpen oplossen van maatschappelijke tegenstellingen nog wel de goede weg is. Het is vaak, zeker in het lokaal bestuur, een politieke strijd om de vierkante millimeter geworden.

Het is wat ons betreft de hoogste tijd geworden voor Nieuw Publiek Werken.

4.2 Nieuw Publiek Werken

We spreken van Nieuw Publiek Werken. Publiek werken om de samenleving bijeen te houden, om mensen een goede bestaansgrond te bieden, om nieuwe verbindingen tot stand te brengen en om zorg te dragen voor de potentiële verliezers in de samenleving.

Vroeger waren publieke werken vooral een fysieke, infrastructurele opgave (riolering, openbaar vervoer, Boschplan), nu gaat het ook om opgaven van sociale aard. Vroeger waren zij vooral een taak voor de overheid, nu voor de samenleving als geheel. Vroeger ging het om scheppen van vaste materie, nu om vloeiende verbindingen. En het grootste verschil met de oude publieke werken: in het Nieuw Publiek Werken praten de deelnemers terug!

Het ligt voor de hand om de opvang en integratie van vluchtelingen Nieuw Publiek Werken te noemen, dat structureel dient te worden georganiseerd. Maar er zijn er meer, we noemen er een aantal:

Sociaal netwerk

Met de 3D operatie zijn belangrijke sociale opgaven in het lokale publieke domein belegd. Nabijheid en eigen kracht zijn de schone woorden waaronder deze operatie wordt 'verkocht' als een transformatie. Maar woorden hebben ook daden nodig, anders is de kans groot dat het blijft steken in retoriek.

Terecht becommentariëren Hilhorst en Van de Lans de wijze waarop de 3D plaatsvindt: "Als we het midden en kleinbedrijf in dit land willen stimuleren, dan volgt een pakket fiscale maatregelen, investeringssubsidies en gunstige kredietmogelijkheden, maar als we de informele zorg willen versterken, volstaan we dus met een verbale oproep. Als we een industrieterrein aanleggen, dan tasten we diep in de buidel voor een goede fysieke infrastructuur, maar als we de participatiesamenleving willen bevorderen, dan zwijgen we in alle talen over de daarbij horende sociale infrastructuur."³⁴

Daar ligt een prachtig terrein voor Publiek Werken. Hoe passen we de regels zo aan dat voor elkaar zorgen wordt gestimuleerd in plaats van bestraft (voorbeeld

³⁴ Hilhorst/VanderLans, *Nabij is beter II, Over het inlossen van de beloften van de decentralisaties*. 2016.

Kostendelersregeling)? Hoe zorgen we ervoor dat er fiscale maatregelen komen die zorgverantwoordelijkheid belonen, om kleinschalige lokale sociale netwerken mogelijk te maken en te onderhouden?

Online aanwezig

Toegang tot de informatiesamenleving is in deze tijd net zo wezenlijk als toegang tot schoon water in de 19^{de} eeuw. Hoe gaan we nu echt zorgen dat er voor iedere burger toegang mogelijk is en dat hij zelf eigenaar is van zijn/haar persoonlijke gegevens? “Big data” is thans vooral “big business”. En wordt binnen de overheid vooral gebruikt om onrechtmatigheden makkelijk op te sporen. Zoeklichtacties, opsporen van illegale hotels, het volgen van druggelden, ze zijn zonder twijfel zinvol. Maar hier ligt nog een enorme kans om de data beschikbaar, dienstbaar en bestuurbaar door mensen zelf te maken. Hoe kunnen we ondersteunen dat data-gestuurd burgers betere afwegingen kunnen maken? De overheid beschikt over enorme data en kijkt bij gebruik ervan veelal naar toepassingen door en voor het bedrijfsleven. Maar welke infrastructuur kan aangelegd worden om de data ook vooral ten dienste van de burgers beschikbaar te maken? Lokaal vraagt het ondersteuning van sommige groepen om deze toegang daadwerkelijk mogelijk te maken.

Duurzaam leven

‘Verbeter de wereld, begin bij jezelf’ is nog steeds een toepasbare slogan. Echter om daadwerkelijk energieneutraal en zonder afval te kunnen leven, zijn infrastructurele voorzieningen nodig; Denk aan warmtenet, *zero garbage* systemen en denk aan *smart (city/society) systems* die optimaal gebruik/beperking van energie en (afval)stoffen mogelijk maken.

Juist hier kan Publiek Werken van grote betekenis zijn door sterker in te zetten op die zaken die (op termijn) het algemeen nut dienen (wateropslag, energieopwekking, zuiniger omgaan met energie, *cradle to cradle*). De lokale overheid kan hier voorbeeldgedrag laten zien, zoals ze dat eerder deed met bijvoorbeeld het Boschplan, nu op een volgend niveau. Internationaal zijn er vele voorbeelden. Kijk bijvoorbeeld hoe de gemeente Kopenhagen zich als klimaatneutrale stad profileert.

Local banking

Toegang tot waarde creatie. Vele burgers en sociaal ondernemers zijn bereid om economisch zelfstandig publieke waarden te creëren. Dat vraagt wel dat ze kunnen beschikken over startinvesteringen en innovatiegelden. De huidige banken zijn niet in staat of niet bereid om deze financieringen te doen. Gemeenten kunnen in dit gat springen door onderlinge kredietfinanciering van burgers en bedrijven mogelijk te maken door middel van goede regelgeving en garantstellingen. Een onderlinge ‘burger’ en ‘ondernemers’ leenbank kan zo tot bloei komen.³⁵ Het is tijd dat er weer *nuts*banken komen, banken die een voorziening zijn voor het algemeen nut in plaats van privaat gewin.

³⁵ Zie ook de pleidooien in deze van Mohammed Yunus (oprichter van microkrediet en de Grameenbank).

Werken in de frontlijn van de samenleving

Werken in de uitvoering, werken op maat van wat zich voordoet, is lange tijd ondergewaardeerd door de politisering en focus op beleid bij de overheid. Inmiddels weten we dat nabijheid een cruciale factor is om het leven van mensen te beïnvloeden. Dat geldt voor het domein van veiligheid (incl. Radicalisering en terrorisme) evenzeer als voor het sociale domein. Een herwaardering van deze kracht is hard nodig. De vraag beweegt weg van welk beleid nodig is en beweegt toe naar hoe we zaken snel tot uitvoering brengen. Dat betekent niet dat het altijd de overheid moet zijn die dit werk doet, integendeel. Het is hoog tijd dat nieuwe vormen van particulier (maatschappelijk) werk zich vormen en de ruimte krijgen.

4.3 Herordening van het publiek domein

Kan dat Nieuw Publiek Werken nu zomaar ontstaan in het huidige publieke domein? Wij denken van niet. We vinden dat een herordening noodzakelijk is. Bescheidenheid zal de manier dienen te zijn waarop de overheid gaat opereren.

In de jaren 70 was de kreet en het verlangen “Alles is politiek”. Dat is gelukt, alles is gepolitiseerd nu. Maar we mogen ons de vraag stellen of we daar op dit moment blij mee zijn. We denken van niet: er is meer apolitiek domein nodig. Een domein waar burgers, ondernemers en instellingen gezamenlijk het publieke domein creëren en realiseren. Iets dergelijks constateert ook het SCP wanneer zij stelt dat we leven in een tijd die om minder politiek en meer democratie vraagt: “De norm van representatie is diep verankerd in Nederland, maar traditionele vormen van institutionele representatie hebben aan het begin van de 21e eeuw wel veel vanzelfsprekendheid verloren en nieuwe vormen van legitieme en effectieve vertegenwoordiging liggen niet voor het oprapen.”³⁶

Wanneer we terugkijken zien we dat de overheid vanaf 1990 gezien werd als een belemmering voor de ontwikkeling van de markt. De reactie van de overheid was om veel uitvoerende taken te privatiseren en om zelf marktdenken en bedrijfsmatig werken te incorporeren in haar handelen.³⁷ Daarnaast bleef de overheid steeds meer taken naar zich toe trekken, zoals in het sociale domein.

Inmiddels kloppen de burgers in vele gedaanten aan de deur van het publiek domein en de besluitvorming over wat zij wel of niet willen in hun lokale gemeenschap. De overheid heeft daar nog geen goede antwoorden op. Zoals beschreven verkrampt de overheid dikwijls en bestaat er institutionele machteloosheid. De overheid is soms zelf de grootste belemmering voor het ontwikkelen van de *civil society*.

Volgens ons is het nu tijd dat de overheid niet verder de markt volgt, maar weer initiatief neemt zodanig dat burgers en sociaal ondernemers maximaal de ruimte krijgen om op eigen wijze publieke waarden te creëren. In de systeemtaal wordt dat wel overheidsparticipatie genoemd. Met de wil om burgerkracht en sociaal ondernemerschap

³⁶ J den Ridder, P Dekker, *Meer democratie, minder politiek?* (SCP, 2015).

³⁷ Hoezeer deze beweging op gespannen voet stond met de idee van burgerkracht of gemeenschapskracht, mag blijken uit de uitspraak van grote ‘markt’voorvechter Margaret Thatcher. “There is no such thing as society”.

maximaal te laten groeien en bloeien, in plaats van zelf alles te willen sturen en regelen. De overheid heeft dan niet meer vanzelfsprekend de regie. Een forse verschuiving in de driehoek van gemeenschap, markt en overheid. Tegelijkertijd zal de overheid pal moeten blijven staan voor de bescherming van de zwaksten.

▲ Het Nieuwe Tussen

Dat er al geëxperimenteerd wordt met de nieuwe vormen van het Publiek Domein mag duidelijk zijn. Wij vinden een mooi voorbeeld de website Het Nieuwe Tussen (www.hetnieuwetussen.nl en eigen facebookpagina) waar zowel burgers, zzp-ers als ambtenaren verslag doen van veranderingen in het publiek domein. Centraal staan de pogingen tot antwoorden op vragen als: Wat betekent het faciliteren van en samenwerken met bottom up initiatieven voor de gemeente? Welke onderwerpen lenen zich voor co-creatie en welke niet? En wat doen we met het gelijkheidsbeginsel? Hoe bouwen we verder aan een dynamische, sociale en ondernemende stad waar het nu en in de toekomst goed leven is?

Verbindende kracht ontwikkelen

Verbindende kracht hebben we nodig: platforms aanbieden voor publieke waarde creatie. Mensen faciliteren die aan de stad en voor de gemeenschap willen werken; bijvoorbeeld een stadmakersgilde doen werken. Let wel, daarbij gaat het niet om uniformering van de wijzen van publieke waarde creatie. Het gaat er juist om heel verschillende vormen en normatieve waarden een platform te bieden. Pluriformiteit is nodig om de gewenste dialectiek, om de o zo Nederlandse rivaliteit productief te laten zijn. Zoals gezegd; het is niet voorbehouden aan de overheid om publieke waarden te creëren. Of we het nu willen of niet, mensen nemen initiatief, ze zijn sociaal doe-het-zelvers; ondernemers zijn soms zeer sociaal, omdat ze graag samen met hun lokale gemeenschaps-genoten dingen voor elkaar willen krijgen en omdat ze vinden dat mensen niet uit de boot mogen vallen.³⁸ De kunst zal zijn om deze veelheid aan particuliere initiatieven in velerlei gedaanten volop te laten bloeien. Dat vraagt een heel ander stelsel van acceptatie, stimulering en ondersteuning dan de huidige subsidie-, inkoop- en aanbestedingsprocedures vanuit de overheid. En om harde en alerte interventies daar waar signalen van misbruik en fraude opdoemen.

Burgers en sociale ondernemers worstelen met hun rol bij al die initiatieven. Zij aarzelen niet om publieke taken op zich te nemen, maar het is wel lastig om daarin de goede kwaliteit en continuïteit te borgen. En steeds is een vraag: Mag ik er ook inkomen aan ontlennen? Hoe gaan we om met de groeiende groep 'beroepsburgers'?

³⁸ Zie publicaties van Evelien Tonkens en van Jos van der Lans/Pieter Hilhorst.

▲ *De nieuwe grote wijk IJburg is in de jaren 90 van de vorige eeuw ontworpen. Niet alleen stedenbouwkundig maar ook in sociaal opzicht. De wijk moest een 'wijk zonder scheidslijnen' worden; toegankelijk voor alle mensen uit alle lagen en met of zonder een beperking. In eerste instantie is dit sociaal ontwerp vertaald in een set dikke aanbestedingen voor zorg, welzijn en participatie. Toen dat mislukte zijn begin van deze eeuw belangrijke partijen bij elkaar gekomen (woningcorporaties, ontwikkelaars, zorginstellingen, gemeente) en die hebben met elkaar een coalitie "Wijk zonder scheidslijnen" geformeerd. Ieder legde budget en capaciteit in en samen werden doelen en resultaten benoemd. Een zogenaamde marktmeester werd aangesteld (de voormalig coördinator van het gezondheidscentrum) en deze ging aan de slag om alle mogelijke verbindingen tussen initiatieven van burgers, ondernemers en frontlijnmedewerkers te smeden. Deze nieuwe wijze van gestalte geven aan het publieke domein heeft tien jaar met succes gewerkt.³⁹*

▲ *In Utrecht hebben 15 bedrijven zich enkele jaren geleden verbonden aan U15, een gezamenlijk platform ter bevordering van bereikbaarheid en duurzaamheid. Inmiddels zijn meer dan 300 bedrijven deelnemer in dit platform voor 'slim werken en slim reizen. Een netwerk dat onderlinge én maatschappelijke waarde creëert door projecten op het gebied van duurzaamheid en bereikbaarheid te initiëren en/of daar deelnemer in te zijn. (zie www.u15.nl)*

▲ *In het Brabantse dorp Hoogeloon (2100 inwoners) hebben bewoners zich verenigd in een zorgcoöperatie. Een zelforganisatie die allerlei zorgvoorzieningen organiseert voor de bewoners van het dorp. (zie www.zorgcooperatieHoogeloon.nl)*

Duty to accept

Hoe zorgen we ervoor dat een ander 'sociaal contract' mogelijk is? Dat publieke waarden voor en door iedereen zijn te scheppen. Ook burgers en bedrijven zijn wat ons betreft volledig bevoegd en gerechtigd om eigenstandig en op eigen initiatief publieke taken te vervullen. Dat vraagt geen besluit van de gemeenteraad, maar is verankerd in een onderliggend systeem van toegang tot het leveren van publieke diensten. Maatschappelijk 'aanbesteden' in de breedste zin van het woord. Het Engelse *Right to challenge* past hierin. Sterker nog, het zou zo moeten zijn dat er een '*duty to accept*' komt. Om een '*civic economy*' te laten bloeien, om gezonde grond te creëren voor maatschappelijk initiatief en maatschappelijk ondernemerschap, zijn op zijn minst twee bewegingen nodig:

1 Een lokale overheid die de ruimte geeft

In Engeland zijn de afgelopen jaren op instigatie van Cameron pogingen ondernomen tot een '*big society*'. Volgens critici is dit veelal uitgemond in grootschalige commercialisering

³⁹ Cisca Ansem, Bas Kersten, Willem van Spijker; IJburg, wijk zonder scheidslijnen, 2012.

van publieke functies.⁴⁰ Tegelijkertijd zijn er lessen te trekken uit hetgeen het vraagt van de overheid om de ruimte op actieve wijze te bieden.⁴¹ Dat levert het volgende handelingsrijtje op:

- (h)erkennen en stellingnemen; wij overheid willen deze ruimte (voor dit initiatief) geven
- uitnodigen en uitdagen
- legitimeren; dit initiatief mag en kan; zo nodig passen we de regels daarvoor aan
- opstart financieren
- garant stellen
- mede financieren
- maatschappelijk aanbesteden (met *duty to accept*)
- kennisdelen
- governance

2 Een klimaat en een verband dat maatschappelijk initiatief voedt en ondersteunt

Publieke waardering en hulpstructuren, zowel landelijk als lokaal. De stichting Kracht in Nederland, Social Enterprise, Greenwish zijn platforms die hier aan werken. Het is nodig om deze stroming als het ware als een tiende 'topsector' te beschouwen en te voeden.⁴²

In de vorige eeuwen was particulier maatschappelijk initiatief ingebed in de kerkelijke gemeenschappen en later in de zuilen. Gezaghebbende steun, financiële middelen en een organisatorische inbedding (mensen en netwerken) werden daarmee voorzien.⁴³ Het is nu zoeken naar een andere maatschappelijke bedding, die kan voorzien in een soortgelijke 'infrastructuur'. De maatschappelijke fondsen (ook pensioenfondsen?) kunnen hierin bijvoorbeeld een belangrijke bijdrage leveren door hun werkveld te verbreden van transactioneel subsidiegever naar duurzaam investeerder in de infrastructuur van burgerinitiatieven en sociaal ondernemerschap.

Overigens moeten we ook de minder positieve kanten van particulier initiatief en sociaal ondernemerschap onder ogen te zien. Onvermijdelijk zal ook bij deze initiatieven en organisaties op een gegeven moment het organisatiebelang en het eigenbelang van deelnemers de kop opsteken. Aan sommige banken en woningcorporaties hebben we kunnen zien tot welke excessen dat kan leiden na verloop van tijd. Sommige initiatieven liggen nu al onder vuur.⁴⁴ Daarom is het van belang om een goede publieke bestuursstructuur te ontwerpen, waarin visitatie en onderlinge toetsing zijn opgenomen. Bovendien is het nemen van initiatieven niet iedereen gegeven en evenmin is het

⁴⁰ Aletta Winsemius en Jan Steyaert in Tijdschrift voor sociale vraagstukken, 2015.

⁴¹ Zie Joost Beunderman cs., *Civic economy*, 2012.

⁴² Kracht in Nederland heeft de zogenaamde Maatschappelijke AEX ontwikkeld. Deze laat inmiddels van bijna duizend initiatieven zien welke publieke waarden zij creëren. Zie www.maexchange.nl.

⁴³ Zie M. Hoogenboom, 'particulier initiatief en overheid in historisch perspectief'. In *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), 2011.

⁴⁴ Stephan Steinmetz, *de sekte van de burgerkracht*, in Tijdschrift voor sociale vraagstukken, 2013.

voor alle publieke functies goed mogelijk om deze via particulier initiatief of sociaal ondernemerschap georganiseerd te krijgen. De overheid past bescheidenheid. Dat is heel wat anders dan terugtreden.

Minder politiek, meer democratie

Het huidige systeem piept en kraakt mede onder invloed van sociale media, versplintering en populisme. We moeten nodig op zoek naar andere vormen van democratische meningsvorming. Laten we andere democratische werkwijzen uitproberen, zoals onder meer door David van Reybrouck en Baumann bepleit. Niet dat hun voorstellen zaligmakend zijn, maar zij zijn in ieder geval uitdrukking van een doorleefde wil tot *'learning by doing'*.⁴⁵

“Stel je voor dat burgers geen verveelde, boze of zelfs hysterische mensen zijn? Wat als ze veranderen in verantwoordelijke, inlevende en pientere boekhouders?”, aldus Rutger Bregman in een artikel over Burgerbegrotingen. Burgers krijgen daarin de verantwoordelijkheid om samen grote delen van de stadsbegroting op te stellen. Uit onderzoek blijkt dat de deelname heel breed is, met name ook onder de laaggeschoolden en gekleurden.⁴⁶

Wij bepleiten om op dit gebied met serieuze alternatieven te experimenteren in plaats van alleen hapsnap onderdelen binnen de bestaande structuren toe te passen. Zo zien we op veel plekken nu 'G1000' bijeenkomsten plaatsvinden, die van interessant experiment naar inspraakavond van de jaren 90 dreigen te verworden.

Verschil moet er zijn

Het is het zinvol om verschillen toe te staan. We zijn de eeuw van standaardisatie nu echt wel voorbij. De Metropool Rotterdam/Den Haag vraagt een ander sociaal contract en een andere overheid dan Zuid Oost Drenthe; de Schilderswijk in Den Haag vraagt andere arrangementen dan de Grachtengordel van Amsterdam. Maak differentiatie weer mogelijk. Zoals Karel V met stadsbesturen tot verschillende stadsrecht-arrangementen kwam, zo ligt het voor de hand dat in deze tijd van differentiatie en situationeel maatwerk in plaats van grootschalige standaardpakketten, er verschillende arrangementen worden gemaakt op maat van de situatie en behoeften per lokale/regionale gemeenschap. De opgaven, de taken/bevoegdheden en de schaalgrootte kunnen dan op elkaar afgestemd worden voor een bepaalde periode. Een bestuurlijke flexwet hebben we nodig. Het zijn voortdurend toevallige ordeningen geweest in het (lokale) bestuur, daarom is er geen reden om moeilijk te doen over de nodige veranderingen daarin.⁴⁷

⁴⁵ David van Reybrouck, bepleit bijv. allerlei vormen van loting voor het vervullen van publieke functies, zoals in het oude Athene. Tegen verkiezingen 2012. En Baumann bepleit een 'vloeiende democratie'. In Nederland is onder meer Pieter Hilhorst een adept van deze vernieuwing. Zie zijn boek *De belofte* (2015) waarin hij ook vrijmoedig schrijft over zijn werdegang als wethouder en partij-kopstuk in Amsterdam in het huidige politieke bestel.

⁴⁶ Rutger Bregman, *Burgerbegroting*, de Correspondent 8/2/2016.

⁴⁷ Zie ook het onlangs verschenen rapport van de studiegroep van BZK "Maak verschil" (2016).

Scheppende kracht zijn

Creëren, onderhouden en betekenis geven aan een leefbare plek, een leefbare stad, met smoele en identiteit. Van IAmsterdam tot Bredevoort Boekenstad. Zoals ook de populistische bewegingen en protesten laten zien, bestaat er een grote behoefte aan identiteitsbevestiging van de lokale gemeenschap waarin men leeft. Het is daarom juist in deze tijd, waarin *global* en *local* en *virtual* en *real* steeds meer samenvallen, van groot belang dat een lokaal bestuur het voortouw neemt in het benoemen en levend maken van het gezamenlijk verhaal van een lokale gemeenschap; om de boel bij elkaar te houden, om grenzen te stellen, en toegang te bieden in die gemeenschap aan een ieder die dat nodig heeft.

Het gaat dan ook over de rol van de publiek leider in collectieve normstelling. Wat vinden we een fatsoenlijke samenleving en wat is ieders rol daarbij? Mooie voorbeelden van publiek leiderschap zijn bijvoorbeeld Aboutaleb (naar aanleiding van de aanslagen in Parijs, november 2015). Ook Loes Leatemia toont publiek leiderschap door als burger het initiatief te nemen de opvang van Syrische vluchtelingen te organiseren in Amsterdam Oost. Of Hulya Cigdem die opstaat tegen de verderfelijke invloed van hennepgeld in de Turkse samenleving in Tilburg. Of de twee burgemeesters in Brabant, die moed tonen door stelling te nemen tegen het grootschalige en uniforme opvangbeleid van het kabinet/COA en te pleiten voor opvang op maat van de gemeente en hun lokale gemeenschap.

Dit zijn wat ons betreft een aantal belangrijke en reële mogelijkheden om het lokale publieke domein opnieuw inhoud en betekenis te geven. Om met lef, vakmanschap en passie op bescheiden wijze het nieuwe publiek werken mogelijk te maken en aan te pakken.

Laten we daarbij niet vergeten dat de overheid zelf blijvend een aantal wezenlijke taken heeft te vervullen; de ultieme zorg voor Recht en Veiligheid, zodanig dat er een basis ligt voor een ieder om 'vrij' mee te kunnen doen in de samenleving. Anti (criminele) ondermijning, anti aanslagen op persoonlijke integriteit (geweld, diefstal, seksisme, racisme, xenofobie). Dat willen en kunnen begrenzen, handhaven, waar nodig met geweld (monopolie), en het zwaard durven hanteren. De baljuw is nog steeds nodig. En wat blijft; overheidszorg voor de meest kwetsbaren in een gemeenschap. Zoals eerder betoogd, vraagt de behartiging van deze taken regelmatig een meer verticale hiërarchische aanpak. In die zin is een totale 'horizontalisering' van de overheid een gevaarlijke illusie. Met name de burgemeester ondervindt de spanning dagelijks tussen streng optreden en participatief meebewegen.

Samen biedt dit pakket aan blijvende en nieuwe publieke taken een mooie kans voor revitalisering van het lokale publieke domein, een kans om uit de huidige institutionele machteloosheid te stappen, een kans voor het creëren en doen werken van nieuw Publiek Leiderschap.

4.4 Hervormingen van het lokaal bestuur

Het vraagt wel een stevige hervorming van het huidige bestuurlijk en ambtelijk apparaat.⁴⁸ Het huidige systeem, sterk gebaseerd op hiërarchisch en monolithisch werken, past niet in de huidige omstandigheden en kan de nieuwe opgaven niet adequaat oppakken. De voeten staan verkeerd, om het simpel uit te drukken.

Welke hervormingen zijn denkbaar en wat ons betreft ook goed doenbaar?

- 1 De rol van de **gemeenteraad** verschuift wat ons betreft van het hebben van (de fictie van) het primaat, naar het hebben van het ultiemaat. Een raad ziet toe, informeert zich goed bij alle geledingen, doet lobbywerk voor draagkracht, en alleen als het college van B&W en haar partners er samen niet uitkomen, komt de raad in het geweer en zet de nodige stappen, neemt de nodige beslissingen om het geheel weer vlot te trekken. Een belangrijke taak van de raad zal zijn om toe te zien dat de gewenste rivaliteit en dialectiek voortdurend gestalte kan krijgen.⁴⁹ Deze hervorming vraagt niet direct om een wijziging van de gemeentewet. Dat is een lange en taaie weg te gaan als je een hervorming wilt. Het is immers ook nu binnen de wet aan iedere raad toegestaan om maximaal te mandateren aan haar college. Beter eerst doen, en als het werkt, de wet aanpassen. Zie ook het voorbeeld van de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

▲ *Bij de gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft de gemeenteraad een moedig besluit genomen; sinds een jaar geeft de raad alleen nog een beperkt programma van eisen mee bij een ontwikkeling van locatie in de gemeente. Bijvoorbeeld: 'huisvesting voor ouderen realiseren'. Vervolgens is het aan initiatiefnemers om deze locatie naar eigen inzicht te ontwikkelen, mits in goed overleg met betrokkenen. Ambtenaren hebben de rol gekregen om deze initiatieven zo goed mogelijk te ondersteunen door inzet van hun kennis en netwerk. De raad toetst alleen nog achteraf of aan haar eis is voldaan.*

- 2 De rol van het **College** wordt versterkt ten opzichte van de raad en wordt gelijkwaardiger als het gaat om de relaties met maatschappelijke partners en met het ambtelijk apparaat. Burgemeester en wethouders zijn degenen die het gezicht vormen van de koers die een gemeente vaart. Publiek aanspreekbaar en aansprekelijk, handelen zij met gezag en met de nodige bestuurlijke vaardigheid. Zij vormen het verbindend hart in de lokale gemeenschap/stad, zij zijn de gastheren/gastvrouwen die de context bieden waarbinnen een ieder zijn

⁴⁸ We zijn overigens niet de enige die dit constateren en voorstellen doen voor verbetering. Zie ook bijvoorbeeld het recente rapport van de Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2016) *Op weg naar een meervoudige democratie*.

⁴⁹ Zie ook het pleidooi van Rien Fraanje (directeur wetenschappelijk bureau CDA) in zijn lezing in het kader van 'Gemeenteraad van de toekomst over 'de gemeenteraad en sturen in een netwerk' (2013).

leven, zijn werk en zijn publieke taken kan vormgeven, zowel individueel als in gemeenschappen/*communities*. Deze colleges doen aan ‘regimevorming’:⁵⁰ met maatschappelijke partners, professionele burgers en sociale ondernemers worden de hoofdpunten van de koers, van de benodigde publieke waarden, bepaald en worden op maat afspraken gemaakt over de invulling en uitvoering van publieke waarde creaties/publieke taken. Let wel, het woord taken suggereert iets te veel dat het je wordt opgelegd, terwijl het gaat om het zelf ter hand willen en kunnen nemen van activiteiten die publieke waarde hebben.

- 3 De **burgemeester** maakt deel uit van dat college, maar heeft toch een aparte positie. Extern vaak de meest bekende en meest gewaardeerde bestuurder. Intern degene die waakt over integriteit en zuiverheid van de besluitvorming. Dat zijn belangrijke taken. Tegelijkertijd zien we dat institutioneel zijn positie dreigt te verzwakken. Natuurlijk, veel burgemeesters functioneren prima, maar er wordt wel een zware wissel getrokken op persoonlijke inzet en kwaliteiten. Ook institutioneel moet de positie tegen een stootje kunnen (anders gezegd: een ambt moet ook middelmatigheid kunnen verdragen). We zien nu aan de ene kant een ‘hybridisering’ van het ambt die zo langzamerhand zijn grenzen bereikt heeft (een burgemeester moet zowel verbinden als normstellen; hij opereert op het kruispunt van horizontale en verticale sturing).⁵¹ En we zien vormen van institutionele eenzaamheid ontstaan: een burgemeester opereert meer en meer in de politieke arena, is daar ook afhankelijk van (zeker bij de herbenoeming), terwijl er niemand is die geacht wordt hem/haar politieke rugdekking te geven. Dat is problematisch zeker gegeven de toegenomen verantwoordelijkheid van burgemeesters in soms gevoelige en kwetsbare dossiers (integriteit, openbare orde, ondermijning). Hier iets aan doen, en zorgvuldig omgaan met de positie van een van de weinige bestuurders die doorgaans op stevig vertrouwen vanuit de samenleving kan rekenen, is van groot belang. Deze kwestie reikt veel verder dan de vraag verkiezen of niet. Verdere politisering van de functie in een tijdperk dat om minder politiek en meer democratie vraagt, lijkt niet de aangewezen weg. Versterking van de onafhankelijke positie van de Burgemeester is dat wel. Krachtiger steun van de Commissaris van de Koninglijkt nodig. Tevens is voorstelbaar dat de burgemeester nadrukkelijk de taak krijgt toebedeeld om een goede lokale democratische meningsvorming, besluitvorming en uitvoering te bewerkstelligen. Hij is dan niet alleen verantwoordelijk voor het interne functioneren van raad en college, maar ook voor het goed draaien van het hele lokale publieke domein.
- 4 **Ambtenaren** kunnen naast dienaren van het gemeentebestuur ook ‘publieke dienaren’ worden, een geuzennaam die uitdrukking geeft aan de situatie dat zij voor de gemeenschap werken, dat zij dagelijks publieke waarden creëren. Ze werken niet alleen voor het bestuur, maar ook voor de gemeenschap. Van het

⁵⁰ Zie Pieter Tops, *Regimevorming in Rotterdam*, 2006.

⁵¹ Karsten en Schaap, *Majesteitelijk en magistratelijk*, Tilburg, 2014.

leveren van een paspoort (het ultieme bewijs dat je ergens mag zijn, veilig bent en bij hoort) tot het faciliteren van een *start up community* in de afval=grondstof verwerking. Deze publieke dienaren werken veelal in zelforganiserende teams en gaan verbindingen aan met andere publieke waarde creators binnen en buiten het gemeentelijk apparaat die zij nodig achten. (zie de voorbeelden in Kopenhagen). Zij werken niet volgens Planning en Control, maar volgens Sense en Respond. Zij organiseren zich flexibel rond een opgave, een doelstelling, een bedoeling en doen wat daarin nodig is. Over budget en opgaven maken zij afspraken met het college. Dat gebeurt op basis van wederzijds vertrouwen. Het is voorstelbaar dat niet alleen het college de (bestuurlijke) verantwoordelijkheid draagt voor het goed functioneren en presteren van een team van publieke dienaren, maar dat ook het teamhoofd of de ambtelijke leider van alle publieke dienaren dat draagt (vergelijk het model van citymanager in Canada). En daarmee komen ze in het volgende stadium van ontwikkeling die voerde van 'van binnen naar buiten' (Ingenieurs en Rentmeester) via 'van buiten naar binnen' (Netwerkers en Verbinders) naar 'samenvallen van binnen en buiten' waarbij de complexiteit niet meer opgedeeld en opgelost hoeft te worden maar wordt omarmd. Zij komen in het midden terecht van de geschetste driehoek tussen Burgers, Ondernemers en Bestuur en werken aan gezamenlijke meningsvorming en aan het goed (doen) uitvoeren van werken van publieke waarde.

▲ *De gemeente Tubbergen heeft een tiental ambtenaren in dienst met de functie "noaber". Deze buurmannen/vrouwen hebben het mandaat en het omvangrijke budget van 3 miljoen euro gekregen om in de dorpen binnen de gemeente tot 'dorpsdeals' met bewoners, instellingen en bedrijven te komen ter versterking van de lokale gemeenschap. Deze werkwijze leidt tot veel ingrijpender maatregelen dan vanuit de gemeente zelf denkbaar waren. De 'noabers' hebben de vrije hand gekregen om tot deals te komen, mits dienend aan de lokale gemeenschap. Gemeenteraad noch college heeft nadere inhoudelijke of procedurele eisen aan ze gesteld.*

- 5 **Publiek Leiderschap; from hero to host.** Er is een ander type leiderschap nodig als we deze kant op willen. Enerzijds met zelfbewustzijn en anderzijds met een groot besef om het blikveld te verruimen en de eigen beelden ter discussie te stellen. Daarvoor is het belangrijk bekwaam te zijn in het stellen van generatieve vragen gecombineerd met een goed luisterend vermogen en een beperkt ego. Leiderschap in deze nieuwe situatie vraagt het kunnen herkennen én bieden van heldere doelen vanuit de eigen publieke passie en drijfveren. Daarbij oog hebben voor het realiseren van een goede context om die bedoelde publieke waarden te kunnen waarmaken. Risico's durven nemen is daar wezenlijk deel van. Durven innoveren ook!⁵²

⁵² Het is een fictie dat overheden niet bijdragen aan innovatie, zij zijn dikwijls zelfs de drijvende kracht achter grote innovaties. Bijv. ontwikkeling smartphone/Apple. Zie M. Mazzucato, de ondernemende staat, 2014.

Het is een mythe dat een goede leider in zijn eentje een visie creëert en communiceert. Dat is een narcistische vergissing die zeker de laatste twintig jaar voor grote brokken heeft gezorgd (Vestia, COA, Philadelphia, InHolland). Waar het om gaat, zeker bij Publiek Leiderschap, is het kunnen luisteren en zien waar de lokale gemeenschap zich heen beweegt in plaats van bedenken wat de gemeenschap zou moeten zijn. Meer dan ooit valt de strategische blik samen met handelen in het nu. Constant in verbinding met de altijd veranderende omgeving die ook weer verandert door het handelen.⁵³ In die zin is een publiek leider in wezen een goede rentmeester. Niet zijn ego, maar dat wat de plek, de stad en dat wat de burgers en bedrijven nodig hebben, bepaalt wat hij doet en wat hij juist laat. Dat vraagt overigens een hoge mate van zelfkennis en het onderkennen van de duistere kanten van jezelf.⁵⁴

⁵³ Leadership in age of complexity, from hero to host (Margaret Wheatley 2011), Leading from the emerging Future (Scharmer/Kauffer 2013), Leading from behind (Linda Hill, 2010).

⁵⁴ Dit roept wellicht ook een ander type leiderschap op in de ambtelijke organisaties. Gemeentesecretaris Van Ginkel is daarover bijzonder ambitieus (de Wakkere Stad 2015) "Een leidinggevende die vanuit het vierde orde denken probeert te werken hoeft amper meer te handelen, zijn enige interventie is aansluiten op de ander. Zo'n leidinggevende zal in zijn aansluiting alles doen om zijn mensen aan te raken en wakker te maken totdat ook bij hen het vlammetje gaat branden en zij hun eigen ontwikkeling ter hand nemen. (...) Die ontwikkeling is een prachtige kans: je moet niet, je mag je ontwikkelen."

5 Een voorlopig slotwoord

We zijn aan het eind van ons verhaal... en van ons Latijn op dit moment. Dit is waar we zijn. Ons essay is vooral een oproep tot een diepgaand gesprek over de zaken die we hebben aangeroerd. Het laatste woord is daarmee bepaald niet gezegd.

We realiseren ons dat ook in ons verhaal de overheid nog erg veel *moet*. Dat lijkt misschien tegenstrijdig, maar is het wat ons betreft niet. Ons verhaal is geen anti-overheidsverhaal, maar beoogt juist het tegendeel te zijn. Hoe hernieuwde vitaliteit en energie te krijgen in (vooral) de lokale overheid als medevormgever van de publieke zaak en het publieke domein? Daarvoor is ambitie nodig en actie en samenwerking. Vandaar onze oproep tot Nieuw Publiek Werken.

We realiseren ons ook dat we in dit verhaal nog niet de oplossing hebben ontwikkeld voor de spanning tussen kosmopolieten en nationalisten. Onder deze spanning gaan reële verschillen in positie en belang schuil, die niet helemaal door veranderingen in publieke besluitvorming zijn op te heffen. Maar onbetekenend zijn die ook weer niet. Want de weerstand onder nationalisten tegen de overheid heeft ook te maken met het feit dat ze deze niet als hun overheid zien, dat ze de overheid als het ware gekaapt vinden door de belangen van anderen, waar zij zich niet in kunnen herkennen. Veranderingen in publieke besluitvorming kunnen daar deels aan tegemoet komen. Dat zal in het Nieuw Publiek Werken ongetwijfeld tot spanningen leiden, die we nu nog niet allemaal kennen. Dat experiment moeten we wat ons betreft maar aangaan. Dat lijkt ons op dit moment beter dan dat alle woede en frustratie alleen tegen de overheid gericht kan worden.

Ons verhaal is niet alleen een oproep tot discussie, maar vooral ook tot actie. We zien al veel pogingen om zaken te veranderen, maar we zien ook hoe snel die op allerlei institutionele grenzen stuiten. Wanneer zij zijn ingebed in een context van Nieuw Publiek Werken, hebben zij wellicht meer kans op slagen en overleven. Wij dagen een ieder uit om die handschoen op te pakken.

Willem van Spijker

Frank van Erkel

Pieter Tops

Dank

De afgelopen maanden hebben wij met een keur van mensen onze eerdere versies en onze gedachten besproken:

Cisca Ansem, Monique van Wissen, Paul Engel, Wim Slabbertje, Robin de Bood, Hassan Najja, Ruud Voigt, Bert van Delden, Boudewijn Steur, Coen Zoon, Karen van Dantzig, Cees Tip, Quint Meijer, Don Bijl, Larissa Wladimiroff, Bas Kersten, Oda Cremer, Pleun Schimmelpennink, Hennie van Deijck, Ruud van Bennekom, Pieter Hilhorst, Sandra Bos, Violet Rouwhorst, Theo Konijn, de deelnemers van de Metropoolleergang NSOB 2015/16, de deelnemers van de burgemeesterconferenties in Lochem 2016.

Wij hebben dankbaar gebruik gemaakt van hun commentaren.

Colofon

Nieuw Publiek Werken is een uitgave van Van Vieren community.

Grafische vormgeving
Skepja/Pieter Mineur

Druk
Zwaan Printmedia

Oplage
500

© 2016



Deze publicatie valt onder de Creative Commons licentie.

Je bent vrij om:

Het werk te delen – te kopiëren, te verspreiden en door te geven via elk medium of bestandsformaat.

Het werk te bewerken – te remixen, te veranderen en afgeleide werken te maken voor alle doeleinden, inclusief commerciële doeleinden.

De licentiegever kan deze toestemming niet intrekken zolang aan de licentievoorwaarden voldaan wordt.

Onder de volgende voorwaarden:

Naamsvermelding – De gebruiker dient de maker van het werk te vermelden, een link naar de licentie te plaatsen en aan te geven of het werk veranderd is. Je mag dat op redelijke wijze doen, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat de licentiegever instemt met je werk of je gebruik van het werk.

Voor de uitgebreide licentie:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.nl>

Nederland staat van oudsher bekend om zijn grootse publieke werken. De meest bekende dateren van rond 1900. Ze werden tot stand gebracht door unieke samenwerkingsverbanden tussen sociale ondernemers, actieve burgers en overheden. Inmiddels vindt de 4^{de} industriële revolutie plaats en tekenen zich verscherpende sociale scheidslijnen af met winnaars en verliezers. Dat vraagt om Nieuw Publiek Werken, om ook nu voor en met elkaar in Nederland een goede infrastructuur te leggen. Wij zien burgers die zich roeren en hun plek opeisen, we zien sociale ondernemers initiatieven nemen. De (lokale) overheid blijft daarbij achter en is onvoldoende in staat om goede publieke waarden te creëren en een bindende rol in de samenleving te spelen.

Dit essay beschrijft tegen een historische achtergrond de huidige kramp-verschijnselen én de kansen. Het is ook een oproep tot nieuw publiek werken en tot hervorming van de lokale overheid. Het essay bevat bovendien een reeks concrete aanbevelingen die samen een nieuwe fase in het lokale publieke domein kan betekenen.

Het essay is ook een 'tussenstand', omdat het actie, tegenspraak en verdieping hoopt op te roepen.

De schrijvers van dit essay zijn zowel professioneel als persoonlijk al vele jaren verbonden aan het publieke domein.



Willem van Spijker is partner van Van Vieren, een professionele community voor de publieke zaak, en bestuurder van vele maatschappelijke initiatieven.



Frank van Erkel is eigenaar van the ChangeLab, en werkt aan innovaties in het publieke domein. Hij was tot voor kort directeur Organisatieontwikkeling bij de gemeente Amsterdam en maakt deel uit van de Van Vieren community.



Pieter Tops is hoogleraar Bestuurskunde aan Tilburg University en is tevens verbonden aan de Politieacademie. Dynamiek in de samenleving, aan de bovenkant en aan de onderkant, heeft zijn bijzondere aandacht.