



BOOM | LEMMA

‘Ja, maar...’

Reflecties op de participatiesamenleving

Mark van Twist
Nancy Chin-A-Fat
Jorren Scherpenisse
Martijn van der Steen

‘Ja, maar...’

‘JA, MAAR...’

REFLECTIES OP DE PARTICIPATIESAMENLEVING

Redactie:

MARK VAN TWIST

NANCY CHIN-A-FAT

JORREN SCHERPENISSE

MARTIJN VAN DER STEEN

Boom Lemma uitgevers

Den Haag

2014

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag
Foto omslag: AT5, Amsterdam
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2014 M.J.W. van Twist, N.M.H. Chin-A-Fat, J. Scherpenisse & M.A. van der Steen | Boom
Lemma uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-371-7
ISBN 978-94-6094-973-9 (e-book)
NUR 805, 741

www.boomlemma.nl

INHOUDSOPGAVE

Inleiding: Ja, maar de participatiesamenleving...	7
<i>Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen</i>	
1 Terugtrek, distantie en tragiek	13
<i>Paul Frissen</i>	
2 De Tijdelijk Wonen Corporatie	25
<i>Albert Jan Kruiter</i>	
3 De participatiemythe	33
<i>Rutger Bregman</i>	
4 Burgers laten <i>shinen</i> . Spontane stedenbouw als opmaat naar democratische stadsontwikkeling?	41
<i>Justus Uitermark</i>	
5 Binnenlandse zaken en publieke werken	51
<i>Arnold Reijndorp</i>	
6 Benut de social enterprise	63
<i>Willemijn Verloop en Mark Hillen</i>	
7 De noodzaak tot institutionele innovatie	75
<i>Roel in 't Veld</i>	
8 Op zoek naar veerkracht	87
<i>Martin Sommer</i>	
Conclusie: De toon van de twijfel	97
<i>Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen</i>	

‘JA, MAAR...’

Over de auteurs	115
Over de redactie	117
Verantwoording	119
Literatuurlijst	121

INLEIDING

JA, MAAR DE PARTICIPATIE- SAMENLEVING...

Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen

Na het uitspreken van de troonrede heeft de idee dat we een ontwikkeling doormaken van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving veel stof doen opwaaien in het maatschappelijk debat. Hier en daar is de constatering met enthousiasme omarmd en met instemming begroet. Eindelijk *erkenning* voor wat zich afspeelt in de praktijk. Nu ook vanuit Den Haag oog voor de talrijke maatschappelijke initiatieven die elke dag opnieuw laten zien hoe in de publieke ruimte vanuit het netwerk publieke waarde door partijen anders dan de overheid wordt gerealiseerd (Britton et al., 2012). De troonrede gaf *woorden* aan het inzicht dat publieke waarde steeds meer in een gemengd veld tot stand komt, waarin overheid, burgers, ondernemers, marktpartijen en maatschappelijke organisaties in allerlei onvergelijkbare verbanden aan het werk zijn (Van Berlo, 2012; Van der Steen et al., 2010; Castells, 1996). De troonrede gaf een *ander beeld* van wat er in het publieke domein aan de hand is: het publieke domein loopt niet leeg, maar raakt steeds meer gevuld met actoren en perspectieven die allemaal op een andere wijze werken aan hetzelfde doel, namelijk het genereren van publieke waarde (Van der Steen et al., 2013). De troonrede *ondersteunde* de gedachte

dat de overheid niet langer meer de centrale speler is in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, maar onderdeel is van een groot netwerk dat op eigen kracht en vanuit eigen initiatief problemen aanpakt. De troonrede *bekrachtigde* het gegeven dat de keuze voor de inrichting van het publieke domein en de verhouding tussen overheid, markt en gemeenschap steeds meer een keuze is die bij andere partijen dan de overheid ligt. De troonrede kan misschien worden opgevat als een voorloper van *codificering*, hoewel een uitgesproken troonrede en een geformuleerde intentie voor het beleid iets anders zijn dan wetgeving – even los van de vraag of dat zou helpen.

Dat is één kant van het debat. Tegelijkertijd zijn er kritische geluiden naar aanleiding van de ontwikkeling die door het kabinet is geschetst. Geluiden die ook nog eens in geluidsstrekte toe lijken te nemen en de toon van het debat beginnen te overheersen. De participatiesamenleving als een verkapte manier van de overheid om overheidsbezuinigingen te realiseren. Een volgende duw in de richting van uitsluiting van de zwakkeren in de samenleving. Een nieuwe fase in de toch al woekerende diplomademocratie, omdat vooral hoogopgeleid Nederland de nieuwe ruimte weet te bespelen. Ook is er de veel ingebrachte constatering dat de participatiesamenleving niet door beleidsmakers kan worden bedacht. Of, kritischer geformuleerd, dat de overheid niet zomaar top-down ‘eigen kracht’ over mensen kan uitstorten. ‘Niets nieuws’ zeggen anderen, gewoon een beweging die al veel eerder is ingezet of eigenlijk eerder nog een terugkeer naar hoe het vroeger was. Weer anderen zien in de uitspraken van het kabinet de ultieme stap in een proces van utiliseren van de burger: de burger wordt de uitvoerder van het overheidsbeleid, de ruimte voor participatie is beperkt tot wat de overheid wil en/of tot de burgerlijke normen voor het goede leven. De participatiesamenleving wordt bekritiseerd in combinaties van praktisch onmogelijk, financieel gedreven, principieel verkeerd, ideologisch omstreden of als een strategische zet in een politiek project – en alles behalve bedoeld tot daadwerkelijk meer en open participatie.

Gewenst of niet, en met inachtneming van de discussie over de goede termen, de participatiesamenleving – of hoe we het noemen – stelt ons voor opgaven waar uiteindelijk niemand omheen kan. Juist doordat de participatiesamenleving niet slechts een aardige en aantrekkelijke beleidsoptie is, maar zich van onderop ontwikkelt, wordt ook de overheid voor ongemakkelijke vraagstukken gesteld. Of er een participatiesamenleving is, wordt door mensen zelf bepaald en blijkt uit hun handelen. De discussie is niet hypothetisch, maar krijgt in reële en aanwijsbare praktijken vorm. De debatten laaien op, maar de initiatiefnemers en betrokkenen werken los daarvan gewoon door. De uitkomsten zijn onzeker, maar ondertussen worden beleidsambtenaren, frontlijnwerkers en portefeuillehouders in gemeenten er dagelijks mee geconfronteerd: niet als onderwerp van debat, maar als praktijk die om handelen vraagt.

Het is voor de overheid dus zoeken naar een manier om zich tot nieuwe vormen van participatie te verhouden en van daaruit een agenda te zoeken voor de grote vragen en kwesties die bij de nu nog vaak kleinschalige en relatief onschuldige initiatieven horen. Wat te doen en waar gaat het heen? Wat zeggen we tegen deze individuele praktijk en wat betekent de optelsom van individuele praktijken voor het systeem? Debat en handelen – nu meteen en zonder mogelijkheid tot al te veel reflectie – gaan hand in hand. Allemaal tegelijk, amper gestoeld in werkelijk bewijs – niet voor en niet tegen – en zonder de voordelen van concrete ervaring uit werkelijk vergelijkbare gevallen.

Net zoals de discussie over wenselijkheid en ideologische consequentie wordt ook het gesprek over de praktisch te verkiezen handelingsopties gekenmerkt door uitersten. Ook hier zijn geluiden te horen die pleiten voor een bescheiden overheidsbestuur, met meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven en publieke waarde gerealiseerd door marktpartijen. Die verschuiving in verhoudingen wordt dan aangemoedigd als uitdrukking van maatschappelijke vitaliteit, zelfredzaamheid en een veerkrachtige samenleving. Die

niet alleen een beroep doet op de energie in de samenleving, maar ook op het veranderend vermogen van de overheid. Terwijl anderen hun intrede doen in het publieke domein, wordt van de overheid verwacht dat deze zich terugtrekt. Anderen betwijfelen de mogelijkheid van een overheid die werkelijk aansluit op een maatschappelijke ontwikkeling. Want wat nu als het misgaat, wie is er dan om de problemen op te lossen? Wie draagt de verantwoordelijkheid en eigenaarschap om maatschappelijke vraagstukken op te lossen? Zijn de initiatieven wel bestendig? Van de overheid wordt verwacht dat deze zich aanpast aan de maatschappelijke ontwikkelingen en meer ruimte schept voor andere partijen als burgers en bedrijven, maar tegelijkertijd wordt de overheid geconfronteerd met kritische kanttekeningen. Meer overlaten aan de samenleving kan beschouwd worden als ‘sociaal doe-het-zelven’ en tegelijkertijd worden opgevat als ‘zoek het zelf maar uit’. Een terugtred van de overheid kan worden opgevat als het steunen van maatschappelijke initiatieven, maar ook als dekmantel voor kille bezuinigingen. Bovendien roept het een moreel vraagstuk op, want hoe om te gaan met burgers die niet kunnen participeren en zo buitengesloten worden? Zo keren in en rond het praktisch handelen de argumenten voor en tegen in wisselende gedaanten, bewoordingen en combinaties steeds weer terug, en blijft een finaal antwoord voorlopig uit.

Vragen, antwoorden en argumenten

Maatschappelijke verandering (al dan niet geduid in termen van een overgang van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving) is een ingewikkelde en gelaagde beweging die vraagt om kritische reflectie, zeker ook waar het gaat om rolvervulling door de overheid, die al dan niet kan meebewegen. Deze bundel essays staat in het teken van *kritische* kanttekeningen bij de participatiesamenleving en de rol van de overheid hierin. Vandaar ook de titel: ‘Ja, maar...’. De vragen bij de participatiesamenleving zijn terecht en behoeven tijdige – zelfs spoedige! – beantwoording. Daarvoor ligt echter nog een andere stap, namelijk die van het wisselen van de argumenten: wat zijn de motieven en analytische bouwstenen van de

antwoorden die vanuit verschillende kanten worden gebruikt? En in deze bundel dan vooral: wat zijn de kritische argumenten? Wat zijn de bezwaren tegen de participatiesamenleving, de bedenkingen bij dat concept, de vraagtekens bij het vermogen van de overheid ertoe, een uiteenzetting van de twijfelachtige voorgeschiedenis van de staat op dit vlak, een kritische bevraging van de werkelijke achterliggende wens van de overheid tot meer participatie. Niet als laatste slag om het idee definitief uit de boeken te schrappen, maar om de kritische argumenten met kracht in het gesprek te brengen, zodat er een antwoord op kan komen.

De redactie heeft aan de essayisten gevraagd hun bijdragen te relateren aan het domein van wonen en bouwen. De participatiesamenleving is daar niet een abstract idee of beleidsbegrip, maar een feitelijkheid, bijvoorbeeld als het gaat om de leefbaarheid in de wijk, de betaalbaarheid van huurwoningen en de zelforganisatie van burgers en bedrijven op het gebied van woon- en zorgvoorzieningen. Burgers, bedrijven en instellingen zijn druk doende om daar meer verantwoordelijkheid te nemen, voor de eigen buurt bijvoorbeeld, maar ook als het gaat om investeringen in de productie van woningbouw. Dit maakt wonen en bouwen tot een interessant veld om te zien hoe het met de participatiesamenleving staat.

Deze essaybundel is niet bedoeld om voor dergelijke kwesties aan te geven wat de te volgen koers is, maar om het debat te voeden met rijke, vernieuwende en soms verrassende gedachten vanuit verschillende invalshoeken. In acht bijdragen wordt kritisch gereflecteerd op de veranderende verhoudingen tussen burger, markt en overheid die in het domein van wonen en bouwen schuilgaan achter noties als de overgang van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Deze bundel zet de argumenten naast elkaar, maar niet om ze op en af te trekken en zo de uitkomst te presenteren. Hij geeft de lezer inzicht in en vooral ook een overzicht van een aantal belangrijke argumentaties rond het begrip van de participatiesamenleving. Dat zorgt niet – zo verklappen wij bij aanvang maar alvast – voor

de finale conclusie over de wenselijkheid of haalbaarheid ervan. Het biedt de lezer wel de mogelijkheid om meer geïnformeerd de eigen opvatting te bepalen en in de eigen praktische, intellectuele of politiek-ideologische ruimte naar oplossingen te zoeken. Vanuit de overtuiging – die in ieder geval bij de redactie van deze bundel leeft – dat de oplossing voor dit vraagstuk niet ergens buiten klaar ligt, erop wachtend om gevonden te worden, maar dat deze de komende tijd in kleine stappen, al zoekend, in de vallen-en-opstaan-modus, langzaam zal ontstaan. Deze bundel ondersteunt het gesprek: niet om het bij praten te houden, maar om in praktijken sneller, slimmer en indringender te leren en te handelen. Wat ons betreft daalt het stof van het debat dat sinds de troonrede is opgewaaid met deze bundel voorlopig nog niet neer – laat het nog maar even goed waaien.

HOOFDSTUK 1

TERUGTRED, DISTANTIE EN TRAGIEK

Paul Frissen

De eeuwige wederkeer van verandering

Vroeger heette het verandering en nog langer geleden spraken we nog wel eens van *revolutie*. Op enig moment kwam de term *transformatie*. De laatste jaren moet het minstens een *transitie* zijn. Steeds suggereert de nieuwe term een ingrijpender omslag dan de vorige. En wie twijfels uit, bewijst daarmee hoe hardnekkig bestaande paradigma's hem het zicht benemen op de grote verschuiving, liefst in kapitalen genoteerd, die gaande is. In het marxistische Nijmegen van de jaren zeventig spraken ze over de dialectische omslag van kwantiteit naar kwaliteit. Sedertdien koester ik grote argwaan tegen schema's waarin de beweging een exponentiële curve krijgt en steevast steile vooruitgang of neergang toont en tegen redeneringen waarin radicale verandering zowel onvermijdelijk als noodzakelijk heet.

Het sociale karakter van de werkelijkheid impliceert als vanzelfsprekend dynamiek. Dit sociale karakter is immers een ontologisch

gegeven vanwege onze soort die de wereld bewoont en mede dankzij reflexiviteit de wereld voortdurend verandert. Niets nieuws dus, al die verandering. Minstens zo oud als wonen en bouwen. Dat deden we ook altijd al en de resultaten daarvan tonen verrassende continuïteit: het kind tekent hardnekkig een zadeldak, de architect bouwt even hardnekkig blokkendozen, terwijl hij zelf een jarendertigwoning bezit, uiteraard een originele. Maar ook zijn er breuken: in technologie, economie en demografie, in het sociale, het culturele en het bestuurlijke.

Een breukvlak?

Menigeen betoogt dat we ook nu weer op zo’n breukvlak staan: de economie is in diepe crisis, technologisch blijven innovaties over elkaar heen buitelen, demografisch verjongen, verouderen én verkleuren we, terwijl de migratie even constant als onbeheersbaar lijkt. In het sociale domein toont de samenleving zich vitaal en veerkrachtig in een bont geheel van burgerinitiatieven, terwijl tegelijkertijd de verzorgingsstaat als klassieke vormgeving van solidariteit op grenzen van financiële, normatieve en bestuurlijke aard stuit. Het kabinet laat de koning in de troonrede met veel pleonastische ambiguïteit de ‘*participatiesamenleving*’ aankondigen. Sommigen beluisteren daarin vooral een aankondiging van het einde van de *verzorgingsstaat*. En natuurlijk moet de woningmarkt worden hervormd: voor koop én voor huur. Tezeldertijd is de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties reeds begonnen met haar werkzaamheden. De objecten van onderzoek wachten stil en angstig af.

Of we op een breukvlak verkeren, is voor de tijdgenoot lastig te zeggen. Dat moet maar blijken. Dat het economisch niet voor de wind gaat, dat de technologie nog wel de nodige gevolgen zal hebben, dat de demografie voor een andere sociale en culturele bevolkingssamenstelling zal zorgen, zullen weinigen betwijfelen.

De grenzen van de verzorgingsstaat worden alleen op de uiteinden van het politieke spectrum ontkend. En aan de rijke veelheid van initiatieven van burgers op allerlei terreinen (zorg, wonen, energie, ontwikkelingssamenwerking, onderwijs, cultuur, welzijn) is menig advies en menig onderzoek gewijd (bijv. Raad voor het openbaar bestuur, 2012; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2012). Velen spreken van ondernemerschap, van vitaliteit, van veerkracht. De samenleving lijkt de handschoen van de troonrede al lang te hebben opgepakt. Iedereen weet echter ook dat de participatiesamenleving geen bezuinigingsnoodzaak kan verhullen, laat staan verzachten. En voorlopig is van ingrijpende verschuivingen in financiële verhoudingen tussen collectief en particulier nog weinig vernomen. De cynische burger stelt vast dat terugtred van de overheid vooral betekent minder van dezelfde voorzieningen voor evenveel van hetzelfde geld. En ik voeg daaraan toe: tegen grimmiger condities.

In dit essay plaats ik daarom een paar kanttekeningen, geef ik enkele observaties en formuleer enige filosofische reflecties die allemaal betrekking hebben op de rol van de staat in het sociale domein in het algemeen en dat van wonen en bouwen in het bijzonder.

Politiek, publiek, privaat

Het kan niet genoeg worden benadrukt: we hebben last van terminologische begripsvernauwing. Juristen en economen hanteren dezelfde dichotomie: *publiek versus privaat*. Publiek valt dan vaak samen met de overheid en staat in ieder geval onder haar gezag. Privaat is dan het domein van de markt, waar de wetten van vraag en aanbod heersen. Daar valt veel op af te dingen. Het zijn ideaaltypen die elkaar vaak doordringen. Maar crucialer is dat deze tweedeling zowel historisch als normatief rammelt. Immers, wat in Nederland maatschappelijk middenveld, elders derde sector en ook vaak *civil society* heet, verschijnt in deze tweedeling dan alleen maar als een

non-identiteit: geen overheid, geen markt. Bovendien miskent de tweedeling dat publieke waarden slechts in een beperkte historische periode – die van de verzorgingsstaat – door de overheid als eigendom werden geclaimd. Dat is ook de normatieve makke van deze dichotomie: zij ontkent de wezenlijke identiteit van het omvangrijke domein tussen overheid en markt en hij laat de meervoudigheid van het publieke belang verdwijnen door deze op te lossen in de collectiviteit. Woningcorporaties waren articulaties van verschillende opvattingen van het publieke belang (Frissen, 2003). Ze waren zeker geen uitvoeringsorganisaties van de staat. Paradoxaalwijze heeft de succesvolle verzelfstandiging die de bruteringsoperatie bracht het beeld van uitvoeringsorganisaties recent weer versterkt. Het departement is voornemens het toezicht aan te scherpen en naar zich toe te trekken en kan dat ook doen in de verwachting dat de parlementaire enquête, zoals meestal, waarschijnlijk zal uitmonden in een pleidooi voor meer regulering en toezicht. Het devies luidt: collectivisering en centralisering van het publieke, aan de markt laten wat privaat kan – de vertrouwde dichotomie.

Ik bepleit in plaats van deze dichotomie een driedeling in analytische zin die ook meer recht doet aan historische ontwikkelingen en aan normatieve kwesties: de driedeling van *politiek*, *publiek* en *privaat*. Politiek is dan het domein van de staatsmacht en het gezag over en de controle op het geweldsmonopolie. Publiek is het domein van de empathie, de zorg, de solidariteit en het goede leven. Privaat is het domein van de markt, de ruilverhoudingen en de prijsvorming.

Het publieke domein is meervoudig in rechtsvorm, inrichting, inhoudelijke oriëntatie, grondslag. Het is altijd vormgeving van pluraliteit, van verschil. Of het nou de verzuilde samenleving van de jaren vijftig van de vorige eeuw of de multiculturele samenleving in het derde millennium is – Nederland was en is, in het prachtige beeld van historicus De Rooy (2002), een ‘republiek van rivaliteiten’. En zelfs over de verhoudingen tussen de verschillende publieke

en private domeinen hebben altijd pluriforme opvattingen bestaan: subsidiariteit, corporatisme, soevereiniteit in eigen kring.

Natuurlijk lopen deze domeinen door elkaar. De markt vraagt om statelijke ordening tegen monopolievorming en voor de bescherming van eigendom. De staat kan overheidsbedrijven oprichten. En verstatelijking van verzorgingsarrangementen is het gevolg van steeds meer politieke beheersing van het publieke domein. Vandaar ook dat ik regelmatig heb gewaarschuwd tegen de totalitaire verleiding die leidt tot een almaar oprukkende staat in private en publieke domeinen. En die verleiding dreigt steeds opnieuw als de politiek zich meester maakt van de identiteit van publieke organisaties door eenzijdig hun taak te definiëren, door enkelvoudige governance-arrangementen op te leggen en zelf toezicht uit te oefenen, door regel op regel, controle op controle, protocol op protocol te stapelen. De *'Werdegang'* van de woningcorporaties in de afgelopen tien jaren is daarvan een treffend voorbeeld. Of de parlementaire enquête dat tij zal weten te keren of juist erop zal meedeinen, is voorlopig ongewis.

Terugtrekkende overheid of afbraak verzorgingsstaat?

Alom wordt gesproken over een terugtrekkende overheid. Die moet de participatiesamenleving ruim baan geven, al was het maar omdat de verzorgingsstaat op grenzen stuit of, in meer malicieuze bewoordingen, moet worden afgebroken. Naar mijn waarneming is het vooral de legitimiteit van de verzorgingsstaat die op serieuze grenzen stuit. Een collectieve sector die de helft van ons inkomen in beslag neemt om deze helft vervolgens via meerderheidsbesluitvorming die steeds moeizamer wordt te herverdelen kan bezwaarlijk nog worden gezien als een uitdrukking van solidariteit en lotsverbondenheid en is evenmin te zien als een zinnige correctie van marktfalen, eerder als een indringende vorm van marktverstoring. Ooit was er volkshuisvestingsbeleid om ook voor lagere inkomens kwalitatief hoog-

waardige woningen te realiseren. Nog eerder waren er verbanden van solidaire burgers die corporaties stichtten om uit compassie en welbegrepen eigenbelang woningen te realiseren voor burgers die op de markt slechts krotten konden betalen. Anno 2013 is het echter zeer de vraag of de markt zo slecht functioneert dat ruim 30 procent van de burgers op de markt geen acceptabele huisvesting zou kunnen vinden en dat de markt zonder regulering slechts beroerde kwaliteit zou bouwen. En als het om hypotheekaf trek en huurbeleid gaat, zal niemand meer spreken over correctie van marktfa len, maar eerder van dramatische marktverstoring.

Meer in algemene zin is de legitimiteit van de verzorgingsstaat in het geding, omdat deze omvangrijke verstatelijking heeft gebracht. De gelijkheidsideologie die de verzorgingsstaat schraagt, heeft tot grote bureaucratisering geleid. Abstracte en anonieme instituties zijn nodig om werelden van verschil gelijk te schakelen in de systemen van verstatelijkte uitvoering op egalitaire grondslag. De neiging van de wereld om daaraan voortdurend te ontsnappen, moet worden gepareerd, vandaar controletorens en toezichtstapeling. Onderwijs is niet emancipatie, maar toegenomen afhankelijkheid het resultaat (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2005; Frissen, 2007). Relaties tussen overheid en burger hebben vaak de pathologische gedaante van dealer en verslaafde.

Maatschappelijke organisaties zijn niet langer articulatie van specifieke lotsverbondenheid, maar uitvoeringsorganisaties van collectieve besluitvorming. Hun identiteit is ernstig verwaterd, hun maatschappelijke verankering ronduit zwak (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2009). De grootste tragiek van de woningcorporaties is dat ze kennelijk verweesd zijn. Kabinet na kabinet doet grepen in hun kas, ze worden collectief verantwoordelijk gehouden voor schandalen en incidenten, de politiek definieert hun kerntaken – en niemand neemt het voor ze op.

De problematische legitimiteit van de verzorgingsstaat is dus gespiegeld in een verwaterde identiteit en gebrekkige verankering van maatschappelijke organisaties, die ooit dragers waren van de veerkrachtige pluraliteit van het publieke domein. Dat er nog immer een grote behoefte is aan het maken van verschil, aan het particulier organiseren van solidariteit, aan het combineren van compassie en welbegrepen eigenbelang bewijzen alle initiatieven van burgers. Een terugtred van de overheid is dan ook voorwaarde voor een revitalisering van de burgerlijke samenleving.

De noodzaak van terugtred

Burgers hebben zeer uiteenlopende opvattingen over het goede leven. In een vrije en democratische samenleving heeft elke minderheid – en daartoe behoren we tenslotte allemaal op enig moment, op enig terrein, op enig onderwerp – recht om zelf te bepalen wat dat goede leven inhoudt. Dat is, om met Berlin (1996) te spreken, de positieve vrijheid, die in de relatie tussen burger en staat de negatieve vrijheid veronderstelt. De staat moet het verschil van burgers beschermen, juist omdat het verschil van burgers hen tegen de staat beschermt. De staat met zijn even noodzakelijke als gevaarlijke monopolie dreigt immers altijd door de democratische meerheid te worden ingezet om aan de minderheid de een of andere opvatting van het goede leven op te leggen. Dat noemt De Tocqueville (2011) het ‘milde despotisme’ van een meerderheidsdictatuur.

Alleen al daarom is de terugtred van de overheid wenselijk. De samenleving moet veel minder collectivistisch en veel meer pluralistisch en op particuliere grondslag worden ingericht. Dat moeten burgers uiteraard zelf doen, en dat zijn ze op allerlei terreinen ook al aan het doen. En die burgers zijn evenmin de nieuwe uitvoerders van overheidsbeleid, zoals soms de subtekst luidt van veel politiek-bestuurlijk enthousiasme over de ‘doe-democratie’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013).

Terugtrek van de overheid kan verschillende gevolgen hebben (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013). De overheid trekt zich uit terreinen en van taken terug en vervolgens neemt de samenleving die taken over. Mantelzorg wordt weer burenhulp, bouwbedrijven organiseren zelf kwaliteitsbewaking, werkgevers geven huisvestingstoelagen. De overheid trekt zich terug en de samenleving neemt bepaalde taken niet over. Welstandscommissies houden op te bestaan, subsidieregelingen verdwijnen, er komt geen bouwbesluit meer. De overheid treedt terug en de samenleving doet het anders. Er komen op lifestyle georiënteerde corporaties, Koolhaas ontwerpt een hoogmodernistische moskee, pensioenfondsen en zorgverzekeraars bieden gecombineerde polissen aan voor woon-zorgcombinaties. De overheid treedt terug en de samenleving doet het anders, maar ‘verkeerd’ – althans in de ogen van politiek en bureaucratie. Er ontstaan *gated communities* met private scholen en zorgvoorzieningen, MVRDV realiseert de eerste varkensflat midden in Rotterdam, een aantal salafistische woningcorporaties wordt opgericht.

Terugtrek is slechts serieus te nemen als zo veel mogelijk van deze gevolgen worden geaccepteerd. Anders gezegd: als de overheid – en de samenleving, natuurlijk – aanvaardt dat terugtrek zal leiden tot grotere verschillen en ongelijkheid. Dat vergt veel politieke moed. De bewindspersoon zal dan op Kamervragen over het optreden van verschil en ongelijkheid, bijvoorbeeld als gevolg van de ‘transities’ in het sociale domein, moeten antwoorden dat dit precies de bedoeling van terugtrek is. Alleen als we erin slagen niet in de gelijkheidsfuik te zwemmen, zal de terugtrek kunnen leiden tot veerkracht in het publieke domein. Van de staat moet dan een gedaanteverwisseling worden verwacht: van *verzorgingsstaat* naar *rechtsstaat*.

Van verzorgingsstaat naar rechtsstaat

De huidige verzorgingsstaat zal zich moeten terugtrekken uit private en publieke domeinen, waarin hij doelgericht stuurt en de wet gebruikt als instrument om meerderheidsopvattingen over het goede leven te propageren en te verwezenlijken. De terugtred die ik voorsta, is een constitutionele herordening, waarbij de staat zich veel meer terugtrekt op de monopolies en met het bezit en de terughoudende aanwending ervan een politiek van het verschil voert, waarin de idealen van het goede leven terug worden gegeven aan de burgers en hun private en publieke verbanden. Dat vraagt om ordentelijke verhoudingen tussen het politieke domein en private en publieke domeinen. Dat vraagt van de staat nogal wat zelfbinding, zelfbeheersing en zelfbeperking (Frissen, 2009).

De verzorgingsstaat die in materiële zin de sociale gelijkheid collectief probeert af te dwingen en op te leggen moet zich veranderen in een rechtsstaat waarin de vrijheid van de burger vraagt om grote terughoudendheid van de staat als het gaat om de inrichting van het publieke domein. Gelijkheid is er in politieke en juridische zin tussen staat en burger, maar niet tussen burgers onderling. Burgers zijn voor de staat gelijk, juist in hun eindeloze verschillend zijn. Artikel 1 van de Grondwet kan alleen maar zinvol worden verstaan in een verticale interpretatie.

In een veerkrachtige samenleving met een veelheid aan initiatieven van burgers en organisaties is de staat nog steeds noodzakelijk. Sterker nog, aan rechtsstatelijke bescherming van burgerschap en van alle verschil en ongelijkheid die daaruit voortvloeien, is meer dan ooit behoefte. Ik zie de volgende aspecten van rechtsstatelijkheid die na de terugtred van de overheid van het grootste belang zijn.

Actief burgerschap in publieke domeinen vraagt om een gevarieerde vormgeving van 'governance': het gaat niet alleen om toezicht, maar ook om vormgeving van en toerusting voor zeggenschap. Het gaat

om het organiseren van tegenkrachten, van *checks and balances*, van *countervailing powers*. Van de logica's die in de kredietcrisis tot allerlei perverse effecten hebben geleid, valt ook in het domein van het wonen en bouwen veel te leren (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2012). Het departement zal bijvoorbeeld zichzelf moeten inperken in de voor de hand liggende neiging om een enkelvoudig model van governance op te leggen. Ook dient het te beseffen dat toezicht niet kan goedmaken wat in het primaire proces verkeerd gaat. In plaats van uniformiteit zou de bescherming van variëteit richtsnoer moeten zijn voor politieke verantwoordelijkheid. De veerkracht van het sociale domein en dus ook van de corporatiesector valt alleen maar te versterken – en dat, zo zal iedereen bevestigen, is zeer nodig – als corporaties een sterke identiteit en een stevige maatschappelijke verankering hebben. Dat pleit voor diversiteit en niet voor eenvormigheid, voor gevarieerde opvattingen over het publiek belang en niet voor een centralistische en dus collectivistische vaststelling daarvan.

De verzorgingsstaat stuit op grenzen. Maatschappelijk initiatief dient ruim baan te krijgen om een vitale *civil society* in staat te stellen nieuwe en bij de postmoderne samenleving passende vormen van solidariteit vorm te geven. Verschil en ongelijkheid nemen dan als vanzelfsprekend toe. Dat sluit aan bij de oorspronkelijke organisatievormen en articulaties van solidariteit, waarop de verzorgingsstaat de tijdelijke historische uitzondering vormde van uniformering en gelijkheid. Dat vraagt van de politiek een heroriëntatie op rechtsstatelijkheid. Immers, in een ‘participatiesamenleving’ verdient maatschappelijk burgerschap bescherming en waar nodig ondersteuning. Dat kan zijn in de rol van klant op de woningmarkt of in de rol van huurder in de sociale huursector. Het gaat echter vooral om zeggenschap: bij een uitbundige variëteit van maatschappelijk initiatief moeten burgers zeggenschap kunnen uitoefenen, moeten zwakke belangen worden beschermd en moeten negatieve externe effecten door de veroorzaker ervan worden gecompenseerd. Dat maakt ook dat een heroriëntatie op rechtsstatelijkheid bepaald geen

neutrale operatie is, maar door en door politiek: het gaat immers in de kern om de vormgeving van verhoudingen tussen overheid, samenleving en burgers en vooral ook om begrenzings daarin. Daarover valt politiek zeer hartstochtelijk van menig te verschillen.

Over distantie, stolling en tragiek

Tussen staat en samenleving dient distantie te bestaan. De kloof tussen politiek en burger is eerder te klein dan te groot. De wereld is in essentie *tragisch*. Dat wil zeggen dat de wereld tekortkomingen kent en dat pech, leed en risico nu eenmaal even onontkoombaar zijn als het noodlot (Frissen, 2013). De woningcorporatie gaat terug op een idee van lotsverbondenheid, die per definitie particularistisch van aard is. We zijn verschillend en daarom zijn we voor politiek, staat en recht gelijk. Om te voorkomen dat de verschillen gewelddadigheid als uitkomst hebben, is er democratische politiek en is er een rechtsstaat. Maar ook hebben we de staat daarom toegerust met zware monopolies.

Politiek en staat kunnen ons alleen maar gezaghebbend in al ons verschil en in onze vrijheid beschermen, als ze niet samenvallen met de samenleving. De staat is een zware institutie op afstand die niet al te beweeglijk moet zijn, maar waarin stolling van een paar rechtsstatelijke normen heeft plaatsgevonden. In de sector van wonen en bouwen gaat het dus om bescherming van de burger als *rechtsstatelijke actor*: zijn positie op de markt, zijn zeggenschap over de eigen leefomgeving, zijn mogelijkheden zelf solidariteit te organiseren.

Statelijke instituties bieden stabiliteit – bijvoorbeeld in het recht en in de macht die het recht schraagt – waardoor maatschappelijke dynamiek mogelijk is, zonder tot een permanente sociale en culturele ademnood te leiden. Het weefsel van maatschappelijke verhoudingen is oneindig gevarieerd en daarom zo complex dat de staat deze complexiteit en variëteit wel moet erkennen en respecteren,

maar niet moet willen volgen en nabootsen. De staat beweegt niet mee, maar *tegen*, als de normen worden geschonden, als een beslissing moet worden genomen, als een oordeel moet worden geveld. Voor het overige beschermt de staat de burger in al zijn verschil, juist omdat dat verschil de *raison d'être* van de democratie en de rechtsstaat is. In de sector van wonen en bouwen moet er daarom eerder meer dan minder verschil komen. Minder rigide regulering, meer gevarieerde vormgeving van solidariteit, geen enkelvoudige vormgeving van governance en toezicht. Kortom: alle bestaande neigingen tot uniformering en centrale normstelling moeten worden onderdrukt.

De staat kan en moet niet op de samenleving lijken. De staat is ‘geluksmachine’ noch vloeibare probleemoplosser. Sterker nog: politiek wordt gevaarlijk als ze utopische maakbaarheidsambities heeft, hoezeer ook gestoken in een technocratisch repertoire van wetenschappelijkheid en professionaliteit. Dat vraagt om moedige politici en bestuurders. De participatiesamenleving vraagt om serieuze teruggred. En van Clausewitz weten we al dat de terugtocht de moeilijkste van alle militaire operaties is.

HOOFDSTUK 2

DE TIJDELIJK WONEN CORPORATIE

Albert Jan Kruiter

Klem tussen de deuren

Sandra is slachtoffer van huiselijk geweld en hoopt dat het Steunpunt Huiselijk Geweld haar kan helpen. Het Steunpunt adviseert haar om van haar man te scheiden. Eenmaal gescheiden blijkt dat ze de koopwoning waarin ze woonden niet meer kan betalen. Ze is gedwongen om met haar twee kinderen op zoek te gaan naar andere huisvesting. Maar waar vind je dat zo snel? De huizen op de particuliere markt zijn allemaal te duur en de Dienst Urgentie kan haar alleen helpen als ze haar oude huis verkocht heeft. Ze besluit daarom eerst haar huis te verkopen, ook al blijft ze vanwege de tegenvallende markt met een restschuld zitten. Ze neemt de restschuld maar voor lief, om zo in aanmerking te kunnen komen voor een urgentiewoning. Maar dat blijkt niet zo eenvoudig te zijn. De Dienst Urgentie wil namelijk eerst dat ze haar restschuld 'regelt' bij de gemeentelijke schuldsanering. Daar aangekomen, wil de dienst eerst weten wat haar woonadres is, anders kunnen ze haar niet helpen. 'Maar ik kwam daar juist terecht omdat ik geen woonadres meer had!', vertelt

ze verbijsterd. Bovendien kan de exacte hoogte van de schuld alleen maar vastgesteld worden als naast de echtscheiding ook de boedelscheiding rond is, maar de rechtbank laat lang op zich wachten. Al meer dan een jaar logeert ze nu bij vrienden en al meer dan een jaar wordt ze van het kastje naar de muur gestuurd: Sandra zit klem.

Joost heeft al zijn leven lang geroepen: ‘Als ik achttien ben, ben ik hier weg!’ Nu is Joost zijn ouderlijk huis ontvlucht met goede redenen. Hij kan tijdelijk bij een vriend terecht, die in een andere gemeente woont. Als Joost zich wil inschrijven bij de gemeente, krijgt hij te horen dat de gemeente hem alleen inschrijft als hij werk heeft of een opleiding volgt. Maar de scholen zijn allang weer begonnen. En waar haal je zomaar een baan vandaan? De gemeente wil hem alleen een ‘postadres’ geven als hij minimaal tien dagen per maand in de daklozenopvang verblijft, maar daar is Joost na een nacht weer hard naar buiten gerend. ‘Tussen de dakloze alcoholisten en junks wonen is nog erger dan bij mijn ouders. Ik ben toch geen zwerver!’ Hij begrijpt ook niet waarom hij nu naar de daklozenopvang moet; hij heeft immers al op eigen kracht een dak boven zijn hoofd geregeld. Waarom biedt de gemeente hem dan nóg een dak boven zijn hoofd aan? Maar zonder inschrijving bij de gemeente is het ook niet eenvoudig om een studie te beginnen of werk te vinden: Joost zit klem.

Maggy heeft zo lang ze zich kan herinneren in internaten en bij pleeggezinnen gewoond. Vanaf haar achttiende jaar heeft ze gebroken met haar jeugdzorgverleden en is ze gaan rondzwerven. Maggy kampt bovendien met epilepsie en om aanvallen te voorkomen, heeft ze onder andere een stabiele woonsituatie nodig. Nu ze een dochtertje heeft van een paar maanden oud, mag ze tijdelijk bij haar schoonmoeder inwonen. Daar kan ze echter niet al te lang blijven; het huis is te klein en ook de relatie met de vader van haar dochtertje is niet goed meer. Maggy is daarom op zoek naar een eigen woning. Ze mag zich van haar schoonmoeder wel inschrijven bij de gemeentelijke basisadministratie op dat woonadres, zodat ze administratief bekend is en urgentie kan aanvragen op medische grond. Maar dat

is makkelijker gezegd dan gedaan. Maggy heeft sinds haar dertiende nooit ergens langer dan twee jaar in een stad ingeschreven gestaan en daarom wil de stad haar geen urgentie verlenen. Maggy beseft dat ze waarschijnlijk in geen enkele gemeente snel een betaalbare en gezonde woning kan krijgen. Althans, niet zolang ze niet genoeg verdient om een woning in de vrije sector te krijgen. En als alleenstaande moeder, zonder opleiding, zal haar dat vermoedelijk niet snel gaan lukken: Maggy zit klem.

De kennis ontbreekt ons

‘De woningmarkt zit op slot’, horen we geregeld, voor mensen die van een huurwoning naar een koopwoning willen doorstromen of die hun huidige woning willen verkopen. Maar de ‘woningmarkt’ zit vooral ook op slot voor mensen zoals Sandra, Joost en Maggy, die überhaupt geen toegang krijgen tot een passende woning. Daar horen we veel minder over. De Nederlandse democratische overheid en meer specifiek de Nederlandse verzorgingsstaat kenmerkten zich de afgelopen decennia door centralisering en bureaucratie. Hoe meer de centrale overheid publieke problemen ging oplossen, des te meer burgers zich terugtrokken in hun private domein. En hoe meer burgers zich terugtrokken in hun private domein, des te meer de overheid publieke problemen (en zelfs private problemen) ging oplossen. Het hoogtepunt van deze trend wordt misschien wel gemarkeerd door de regeling waarmee de rijksoverheid grootouders met belastinggeld betaalde om op hun eigen kleinkinderen te passen – en nog steeds ontvangen circa 40.000 grootouders een dergelijke betaling.

Zolang we economisch groeiden, konden we ons dat misschien permitteren – hoewel Nederland ook in een groeiende economie jaarlijks een begrotingstekort kende. Conflicten en *prisoner dilemmas* werden afgekocht met extra geld. De publieke middelen worden echter in toenemende mate schaars. Daardoor zal de relatie tussen

burger en overheid veranderen. De transitie en de transformatie in de sociale zekerheid en zorg zijn daar de voornaamste recente uiting van. Een lokale weldadige democratie met burgers die het publieke belang op het netvlies hebben, zal een individualistische samenleving met een centrale bureaucratische overheid vervangen. Dat is althans de stelling. Maar hoe dat moet, weten we eigenlijk niet zo goed.

De Tijdelijk Wonen Corporatie

De missie van woningbouwcorporaties was ooit om mensen die zich geen woning op de particuliere markt konden veroorloven van een betaalbare woning te voorzien. Die functie verdwijnt naarmate corporaties naar het midden opschuiven. Terwijl juist aan die functie (goedkope/betaalbare woningen) in toenemende mate behoefte bestaat. Zo kent Nederland tienduizend zwervelingen. De daklozen- en gezinsopvangen zitten overvol. Huurschulden nemen toe, wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn lang. Toch zijn woningbouwcorporaties steeds minder bereid of in staat om woningen te bouwen voor mensen die zich geen woning op de reguliere markt kunnen veroorloven. De middenklasse vindt een woning, mensen met minder middelen hebben het nakijken. Dat is fijn voor de middenklasse, maar zorgelijk voor de groep mensen voor wie de woningcorporatie indertijd ooit wel bedoeld was.

Waar blijven de mensen zonder woning dan? Ze zijn niet op straat. Als we specifieker kijken, dan zien we dat met name zorg en sociale zekerheid worden aangewend om het gebrek aan goedkope woningen te compenseren. Mensen die geen dak boven hun hoofd hebben, krijgen zorg (opvoedingsondersteuning, jeugdzorg, daklozenopvang, psychologen, psychiaters, begeleid wonen) en sociale zekerheid (bijzondere bijstand, vrijstelling belastingen, noodopvang, re-integratietrajecten). Dat gebeurt voornamelijk, omdat we hun meest basale probleem – geen dak boven het hoofd – niet

kunnen oplossen. In andere woorden: we bieden ze geen dak boven het hoofd en dat levert veel andere problemen op (stress, gebrek aan inkomen, niet kunnen werken, niet kunnen studeren, etc.). Met die andere problemen gaan we aan de slag, maar hun gebrek aan een woning laten we voortbestaan. Kortom: ons onvermogen om te investeren in goedkope woningen compenseren we met zorgkosten en socialezekerheidsuitgaven. Die uitgaven legitimeren we door penibele leefsituaties te problematiseren en medicaliseren.

Het is daarom nodig om te innoveren en in ieder geval op lokaal niveau het woonbeleid te veranderen. Het gaat er dan niet zozeer om betaalbare woningen voor middenklasse gezinnen te bouwen, maar om te zorgen voor goedkope woningen voor mensen die nu uitgesloten zijn van de woningmarkt. Een zogenoemde ‘Tijdelijk Wonen Corporatie’ kan daartoe soelaas bieden. Daarbij gaan we ervan uit dat mensen in veel gevallen vooral tijdelijk een goedkope woning nodig hebben. Voor mensen als Sandra, Joost en Maggy biedt dat de mogelijkheid om bijvoorbeeld twee jaar goedkoop en betaalbaar te wonen, zodat ze hun leven op de rit kunnen krijgen. Wie geen dak boven zijn hoofd heeft, is vooral daarmee bezig – het vinden van een huis – en heeft geen tijd en energie om zich aan andere problemen te wijden (geen werk, geen inkomen, opvoeding, stress, etc.). Een ‘Tijdelijk Wonen Corporatie’ kan zo niet alleen tijdelijke woningen aanbieden, maar ook het voortouw nemen in het slim en lokaal koppelen van wonen, sociale zekerheid en zorg. Nu ontbreekt wonen in die driehoek, terwijl dat het meest basale onderdeel is. Bovendien zijn er met name in grote steden te weinig goedkope woningen om mensen direct van een woning te voorzien. Dat compenseren we nu, zoals gezegd, te vaak met dure zorg. Niet zozeer omdat we dat willen, maar omdat het een onverwacht en ongewenst effect is van een systeem dat met de beste bedoelingen bureaucratische uitsluiting produceert. In lijn met de theorie van Maslow hebben mensen eerst een dak boven hun hoofd nodig, alvorens we van ze kunnen eisen dat ze gelukkig worden. Gelukkig in termen van het vinden van werk, het goed opvoeden van kinderen, zelfredzaamheid en participatie.

Initiatiefnemer gezocht

Het is de vraag wie het initiatief zou moeten nemen richting het opzetten van een Tijdelijk Wonen Corporatie. Wat we nu vooral zien is dat overheidswerking mensen uitsluit met behulp van bureaucratische systemen. Elders noemden we dat al de *entry-exit paradox* (Kruiter et al., 2008; Kruiter & Pels, 2012). Mensen die recht hebben op bepaalde voorzieningen, omdat ze bepaalde problemen hebben, worden uitgesloten van die voorzieningen omdat ze die problemen hebben. Zo worden jongeren met gedragsproblemen uit trajecten voor jongeren met gedragsproblemen gegoooid omdat ze gedragsproblemen hebben. Mensen die schulden maken komen in de schuldsanering, waar ze uitgegooid worden omdat ze schulden maken. Verslaafden komen in een kliniek omdat ze drugs gebruiken, waar ze uitgezet worden omdat ze drugs gebruiken. De terug-tredende verzorgingsstaat en de oprukkende controlestaat kunnen steeds lastiger omgaan met mensen met problemen. Deels als gevolg van de zelfredzaamheidsideologie, deels als gevolg van onverwachte en ongewenste effecten van goede bedoelingen. Maar ook markt en marktwerking werken niet inclusief. De markt sluit uit op basis van *profitability*. Mensen moeten wel rendabel zijn om vatbaar te zijn voor marktwerking. Tot slot sluit de samenleving ook uit. Netwerken sluiten niet alleen mensen in, maar vooral ook mensen uit. Insluiting en uitsluiting zijn twee zijden van dezelfde medaille. Wie geen waarde toevoegt aan het netwerk, zal geen toegang krijgen tot het netwerk. Het netwerk is goed voor wie bijdraagt en bekend is, maar hard voor degene van wie de bijdrage onzeker en het gezicht onbekend is. Dit is precies wat Sandra, Joost en Maggy meemaken. Ze botsen met bureaucratie, met gebrekkige zelfredzaamheid, ze zijn niet rendabel genoeg voor marktoplossingen, en ze worden niet met open armen ontvangen door de samenleving. Zo verdwijnen ze uiteindelijk in de richting van voorzieningen die niet alleen duurder zijn, maar die ook niet nodig zouden zijn als elders eerder ingangen zouden zijn.

Vanuit het idee van een Tijdelijk Wonen Corporatie moeten we daarom kijken naar het totale bedrag dat we aan mensen besteden, en niet alleen naar een deelbudget. Dat klinkt gemakkelijker dan het is, want het schrappen van kosten door de gemeente betekent omzetverlies voor een zorginstelling. Aan de andere kant kan het niet het doel zijn van de verzorgingsstaat om zorginstellingen in stand te houden ten koste van mensen waar de verzorgingsstaat ooit voor bedoeld was. Gemeenten die willen dat ‘niemand door het ijs zakt’, zoals dat tegenwoordig mooi heet, doen er verstandig aan integrale businesscases per gezin of persoon te maken. Dan blijkt de ‘dure’ optie van investeren in tijdelijk wonen op niet eens zo lange termijn veel meer op te leveren dan het uitstellen ervan en afwachten tot Sandra, Joost en Maggy opduiken in de écht dure voorzieningen.

Verhoudingen die zoek zijn

Tegelijkertijd en vreemd genoeg zien we dat de situatie van Sandra, Joost en Maggy veel efficiënter (marktwerking!), minder bureaucratisch en empatischer of betrokkener (in termen van hun eigen oplossingen) verbeterd kan worden. Dat we ze liever inefficiënt, bureaucratisch en apathisch een oplossing onthouden, zegt iets over de staat van de verhouding tussen markt, overheid en samenleving. Die verhoudingen lijken zoek of op zijn minst verward. Immers, waar de woningcoöperatie of het bedrijfsleven een Tijdelijk Wonen Corporatie zou opzetten om daadwerkelijk goedkope woningen voor mensen met weinig middelen te bouwen, zou een overheid meteen op de stoep staan (straks gaan ze zich nog vestigen in deze gemeente!). Waar een gemeente zou besluiten om zelf een Tijdelijk Wonen Corporatie op te zetten, zouden bedrijven (concurrentievervalsing!), corporaties (dat is onze taak!), Rijk en de EU (staatssteun!) vermoedelijk direct bezwaar aantekenen. En kan Den Haag het aan om budgetten die voor ‘wonen’ zijn gereserveerd aan te wenden om ‘zorg’ te reduceren? Wat zou er ten slotte gebeuren als burgers gezamenlijk een vereniging zouden oprichten om woningen te bouwen

‘JA, MAAR...’

voor mensen die zich geen woning op de markt kunnen veroorloven? Of zich zelfs geen woning op de sociale woningmarkt kunnen veroorloven? Zou de politiek roepen dat het ‘een schande is’, zoals dat bij de voedselbanken gebeurde? Vermoedelijk zouden bestemmingsplannen, klachten van potentiële burens en solide financiering ze op voorhand parten spelen.

En zo zijn we terug bij af. De situatie van Sandra, Joost en Maggy legt het onvermogen bloot van staat, markt en samenleving om efficiënt, legitiem en betrokken met mensen zonder woning om te gaan. Daarom blijven hun problemen voortbestaan en groeien ze bovendien uit naar voorzieningen die anders mogelijk niet nodig zouden zijn. We compenseren het gebrek aan een woning met zorg, opvang of sociale zekerheid. Een nieuwe ‘Tijdelijk Wonen Corporatie’ zou centraal kunnen staan in de decentrale verzorgingsstaat van de toekomst. De paradox is echter dat vanuit geen van de hier besproken domeinen er een prikkel is om de Tijdelijk Wonen Corporatie op te richten. Wellicht schuilt de oplossing dan maar in een burgerinitiatief dat door de markt wordt voorgefinancierd en indien succesvol door de overheid achteraf publiek wordt bekostigd, voor zover Sandra, Joost en Maggy dat zelf niet kunnen. In een dergelijke constructie zijn markt, overheid, *civil society* en individu rondom publieke waarde en welbegrepen eigen belang verenigd. Wellicht schuilt daarin zelfs een model voor de verzorgingsstaat van de toekomst. We zullen zien wat die toekomst uitwijst. En Sandra, Joost en Maggy kijken mee.

HOOFDSTUK 3

DE PARTICIPATIEMYTHE

Rutger Bregman

De koning spreekt

We hadden al eens wat vernomen van samenredzaamheid, *do-it-yourself*, ‘het land teruggeven’, een activerende overheid, eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid, weg met de ‘geluksmachine’, *Big Society*, ‘werk, werk, werk’ en – toegegeven – we hadden het Femke Halsema al eens horen zeggen in 2010 (‘Ik wil van een verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving’), Jan-Peter Balkenende in 2005 (‘van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving’) en Wim Kok in 1991 (‘van verzorgingsstaat naar...’, precies ja), maar nu is het dus echt zo ver. De koning heeft gesproken, *we moeten participeren*.

In werkelijkheid staat Nederland al jaren in de top van alle participatieranglijstjes. Ga maar na: we hebben de meeste vrijwilligers ter wereld, de op één na hoogste arbeidsparticipatie van Europa en maar liefst drieënhalf miljoen mantelzorgers (waarvan een half miljoen overbelast). Je ziet het misschien niet terug in de cijfers van het Centraal Planbureau, maar Nederland zou werkelijk instorten zonder al het onbetaalde werk dat wordt verricht. De waarde van

al het onbetaalde werk wordt op maar liefst de helft van het bruto binnenlands product geschat (Miranda, 2011). En toch. Wie het debat over de verzorgingsstaat volgt, raakt er al snel van overtuigd dat Nederlanders veel te afhankelijk zijn geworden van de overheid: passief, hebberig, lusteloos. Dan wordt steevast Alexis de Tocqueville (1805-1859) geciteerd, die oude Franse filosoof die schreef dat er een ‘immense en beschermende macht’ zou komen. De macht zou ons reduceren tot ‘een kudde timide dieren’ (De Tocqueville, 2011). De moderne lezing luidt: de verzorgingsstaat heeft ons met huid en haar opgevreten. En dus moeten we zo snel mogelijk naar een participatiesamenleving.

Het is een bekende wens. De ‘participatiesamenleving’ is eigenlijk een oud beleidsinstrument in een nieuw jasje. Steeds als de collectieve arrangementen wat uit de hand zijn gelopen, steekt het doe-het-zelfevangelie de kop op. In de jaren tachtig was het de WAO, nu is het de zorg (in 2012 weer 3,7 procent erbij). Rapporten van dertig jaar geleden: ‘De nadagen van de verzorgingsstaat’, ‘Verzorgingsstaat vaarwel’, of zoals boven een CDA-boekje stond: ‘Van verzorgingsstaat naar...’, bingo.

Sociale zekerheid en de *civil society*

Ging de twintigste eeuw om de herverdeling van welvaart, dan gaat deze eeuw om de herverdeling van *tijd*. Ministers buitelen inmiddels over elkaar heen in het opeisen van onze tijd: Van Rijn wil dat we meer zorgen voor elkaar, Plasterk vindt dat we beter moeten opvoeden, Bussemaker maant vrouwen meer geld te verdienen, Kamp wil dat we een langere werkweek draaien en Rutte zegt dat we moeten ophouden met somberen en de winkels in moeten om te consumeren. En dat dan allemaal tegelijk. Het punt is: Nederlanders hebben het druk zat. Het Sociaal en Cultureel Planbureau rapporteert dat we sinds de jaren tachtig drukker zijn geworden met werk, overwerk, zorg en opleiding (SCP, 2006). Besteedden we hier in 1985 nog

43,6 uur per week aan, in 2005 was dat al 48,6 uur. Ouders pompen twee keer zoveel tijd in hun kinderen. Driekwart van alle werknemers gaat gebukt onder hoge tijdsdruk, een kwart werkt structureel over en één op de acht kampt met burn-outklachten (CBS/TNO, 2012).

We participeren ons, kortom, al een ongeluk. Maar dat is nog niet alles. Er is uitgebreid onderzoek gedaan naar de verhouding tussen de verzorgingsstaat en onze *civil society*. Wat blijkt? *Ze versterken elkaar*. Juist in landen als Nederland, Denemarken, Zweden, Noorwegen en Finland wordt er geweldig geparticipeerd door miljoenen burgers. In landen waar de overheid zich heeft teruggetrokken leeft ook de burger meer op zichzelf. Het Sociaal en Cultureel Planbureau kwam in 2008 nog met een grote, internationale analyse. Conclusie: ‘Sociaal vertrouwen en een uitgebreide sociale zekerheid versterken elkaar’ (SCP, 2008). Die theorie van De Tocqueville, dat de verzorgingsstaat ons passief, hebberig en lusteloos zou maken, mist één ding: empirisch bewijs. De harde waarheid is dat vrijwilligers het gat dat een terugtrekkende overheid achterlaat niet kunnen dichten. Als er bezuinigd moet worden, prima, zeg het maar. De zorgkosten rijzen inderdaad de pan uit, het is misschien wat vreemd om meer dan drie miljoen ‘sociale huurwoningen’ te hebben in het op een na rijkste land van de Europese Unie, en wijkambtenaren neigen regelmatig naar oplossingen waar nog geen problemen bij gevonden zijn. Vooral de bezuinigingen in de langdurige zorg zijn onvermijdelijk – nergens stijgen de kosten zo hard, terwijl de Nederlandse ouderen- en gehandicaptenzorg al de duurste ter wereld is.

Toch is de ouderwetse verzorgingsstaat nog mateloos populair, rapporteert het SCP (2013a). En terecht: uit tal van geavanceerde (multivariate, longitudinale) analyses blijkt dat de welvaartsstaat een ‘moreel voorbeeld’ stelt die ‘ervoor zorgt dat meer burgers beschikken over de middelen die hen in staat stellen vrijwilligerswerk te verrichten’ (Van der Meer, 2012). Bezuinigingen zullen vooral tot gevolg hebben dat zorgbehoevenden meer zelf moeten gaan betalen.

Wat overigens best te rechtvaardigen is: nergens betalen mensen zo weinig aan hun zorg als in Nederland (WHO, 2012a). Maar het vergelijken van een vervelende maatregel met een participatiemythe kan alleen maar averechts uitwerken.

Normatieve ophoging

Dit dreigt een sombere beschouwing te worden en dat is niet de bedoeling. Ik ben er juist van overtuigd dat het erg goed gaat met ‘het samenleven’ in Nederland – vooral op het gebied van wonen en bouwen. Dat bezuinig je niet zomaar weg. Want wat is het eigenlijk, dat ons op dit moment het meest bedreigt in de buurt? Ik heb er de Integrale Veiligheidsmonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek even op nageslagen (CBS, 2013). Wat blijkt: de gemiddelde Nederlander beschouwt niet de dieven, straatterroristen of de bouw van een nieuwe moskee als de grootste bedreiging van zijn wijk. Hij maakt zich ook geen grote zorgen over die bebaarde man op de hoek van de straat, de mogelijkheid van een spontaan Project X-feestje in zijn achtertuin of het risico van een aardbeving na wat al te gretige gasboringen. Nee, de allergrootste zorgen maken wij ons over *hondenpoep*.

In 2008 gaf 33 procent van de Nederlanders aan dat hondenpoep vaak voorkomt in de eigen buurt. Vijf jaar later was dat nog maar 29 procent. Menig wereldbeeld stort verder in als ik verklap dat de criminaliteit al jaren daalt, de jeugdcriminaliteit inmiddels ook, de straten steeds schoner worden, de opvoeding steeds intensiever wordt, onze kinderen niettemin de gelukkigste ter wereld zijn, pesten relatief weinig voorkomt, jongeren steeds minder drinken, roken en blowen en zelfs graffiti op z’n retour is (SCP, 2013a; WHO, 2012b; CBS, 2013). Het gaat goed met ons.

Het is een van de raadsels van de moderne tijd: toen in de jaren zestig de criminaliteit snel begon te stijgen maakte niemand zich

er druk over. Maar nu hij alweer jaren afneemt, hebben we het nergens anders over. Het kan nog gekker: terwijl Nederland objectief steeds veiliger wordt, mensen persoonlijk ook aangeven dat ze zich veiliger zijn gaan voelen, zeggen steeds meer mensen dat Nederland als geheel onveiliger wordt (SCP, 2013a). De Tilburgse socioloog Gabriël van den Brink spreekt ook wel van ‘normatieve ophoging’. Neem de groei van het aantal echtscheidingen. Deze is niet het gevolg van maatschappelijke verloedering en verderfelijke websites als *SecondLove*, integendeel, we verwachten juist steeds meer van de liefde. In 1970 dacht 57 procent van de Nederlanders dat een huwelijk wel een buitenechtelijk avontuurtje aankon, in 1997 was dat nog maar 22 procent (Van den Brink, 2007). Wie hogere eisen stelt, komt vaker bedrogen uit. Het leven is veel beter geworden, maar onze standaarden en verwachtingen zijn nog veel sneller gestegen.

Hetzelfde zien we in onze houding tegenover misdadigers. In 1970 vond 72 procent dat je misdadigers moet proberen te veranderen in plaats van hard te straffen (Van den Brink, 2007). Inmiddels vindt meer dan de helft van de Nederlanders dat er veel te laf wordt gestraft, terwijl Nederland al een van de strengst straffende landen van Europa is. Het is eigenlijk een stukje morele vooruitgang: we stellen veel hogere eisen aan de moraal dan we vroeger deden. Ons incasseringsvermogen voor het immorele gedrag van anderen is afgenomen – en dan vooral ‘de ander’ die we alleen van televisie kennen. Dit zien we, ironisch genoeg, ook terug in het geklaag over hondenpoep: Nederlanders vinden hun eigen buurt best schoon, zo rapporteert het SCP, maar de buurt verderop een grote smeerboel.

Big Society of Big Brother?

De cijfers zijn helder. Nederland bruist van sociale betrokkenheid en is gezegend met een stevige *civil society*. De spookverhalen van individualisering en verhuftering zijn, ook in vergelijking met andere landen of enkele decennia geleden, schromelijk overdreven.

Prestatietekorten zijn niet het product van afnemende prestaties, maar van onze eigen geëxplodeerde verwachtingen. Toch zijn er dingen waar ik me zorgen over maak. Het belangrijkste is dit: de droom van een *Big Society* ontardt langzaam in de praktijk *Big Brother*. De ‘terugtrekkende overheid’ treedt niet terug, maar spant anderen voor haar karretje – of het nu provincies, gemeenten, woningbouwcorporaties of burgers zijn. Terugtrekken betekent maar al te vaak: geen vrijheid voor anderen, maar een poppenkast waarbij de staat de touwtjes strakker in handen neemt. Onlangs sprak ik een ambtenaar van Jeugdzorg in Amsterdam. Ze vertelde me dat ze regelmatig met een verrekijker op de pleinen van probleemwijken zat. De zogenaamde ‘terugtrekkende overheid’ komt dichterbij dan ooit, tot achter de voordeur.

Het overhevelen van taken naar gemeenten is geen wondermiddel. Decentralisatie wordt als panacee gepresenteerd, zonder dat daar al te veel (wetenschappelijk) bewijs voor is. Onderzoeker Jurre van den Berg van de Universiteit van Amsterdam schreef onlangs een vernietigend stuk in *de Volkskrant* over de bestuurlijke *newspeak* waarmee de laatste decentralisatiegolf gepaard gaat (Van den Berg, 2013). Er moet een ‘kanteling’ komen om te ‘ontschotten’, de ‘doedemocratie’ aan te zwengelen, ‘kansen te benutten’ en mensen weer ‘de regie’ te geven. Dat leidt tot meer ‘maatwerk’, grotere ‘betrokkenheid’ en, jazer, ‘samenredzaamheid’. Er is een brede consensus rondom de decentralisatie-ideologie ontstaan. De vergelijking met het privatiseren tijdens de jaren negentig dringt zich op: burgerwerken is het nieuwe marktwerken. Wie de recente geschriften van de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen bestudeert, moet constateren dat ze, net als toen, dezelfde richting uit willen. In een recent boekje, getiteld *Mij een zorg!*, geven de bureaus hun visie op de toekomst van de verzorgingsstaat. Allemaal willen ze meer ‘maatwerk’ en minder ‘bureaucratie’. De oplossingen worden stevast in het midden gezocht, bij de burger en zijn zaligmakende ‘verbanden’. Je hoort weleens dat het niet goed gaat met het CDA, maar in dit opzicht zijn alle partijen christendemocratisch geworden. Het Rijk

en de gemeenten, links en rechts – samen zijn ze het erover eens: laten we zoveel mogelijk lokaal uitbesteden.

‘Meer doen voor minder geld’ – wat kan daarop tegen zijn? Nou, de werkelijkheid misschien. Uit de *Evaluatie van het Nederlandse decentralisatiebeleid (1993-2008)* van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur blijkt dat gemeenten best met minder af kunnen, maar dan doen ze ook minder. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat decentralisatie zelden de betrokkenheid van burgers vergroot (Van den Berg, 2013). Dat lokale kranten op instorten staan en de kwaliteit van menig gemeenteraadslid verormaats is, is ook weinig hoopgevend. Misschien gaat het goed met die decentralisaties, schreef het Centraal Planbureau onlangs, maar misschien ook niet (CPB, 2013).

Natuurlijk, er is niets mis met burgerkracht. Dat een term als ‘maatwerk’ betekenis krijgt als een probleemgezin niet langer met der tien, maar met één regisseur te maken heeft, daar is geen twijfel over mogelijk. En dat burgers zelf vaak het beste weten wat goed voor ze is, daar ben ik van overtuigd. Maar we moeten een paar dingen onthouden. In de eerste plaats kan de burger niet zomaar worden ingezet als beleidsmiddel. Als er bezuinigd wordt op bepaalde voorzieningen, is de kans groot dat ze wegvallen. In de tweede plaats leidt een fixatie op burgerkracht al snel tot betutteling. ‘Houdt u dit buurthuis even overeind? Zorgt u wel goed genoeg voor uw buurman?’ Wat begint als een participatiesamenleving kan zomaar ont-aarden in een controlemaatschappij, waar een groot bureaucratisch apparaat in de gaten houdt of iedereen wel zijn steentje bijdraagt. Wederkerigheid die wordt afgedwongen, is natuurlijk geen echte wederkerigheid. Juist vrijwilligerswerk bestaat bij de gratie van de oprechtheid en passie waarmee burgers zich voor elkaar inzetten. Ten derde: wie wil decentraliseren, moet accepteren dat er flinke lokale verschillen kunnen ontstaan. Het is maar de vraag of het Rijk daarmee om kan gaan – vooral als het straks op lokale misstanden wordt aangesproken. En ten vierde: veel speelruimte voor

‘JA, MAAR...’

meer participatie van burgers is er niet. Uit tal van onderzoek blijkt dat Nederlanders zich al een ongeluk participeren. De ruimte om ‘meer’ te doen is vanuit de beschikbare tijd eenvoudigweg beperkt. De vraag is hoe groot de werkelijke capaciteit tot ‘meer doen’ van mensen nog is. Niet uit onwil om te participeren, maar uit plat tijdgebrek, mensen hebben het druk met andere nuttige zaken.

Het is, kortom, maar helemaal de vraag of je in twee jaar tijd miljarden kunt overhevelen naar gemeenten, ‘meer maatwerk’ kunt beloven in combinatie met ‘stevige monitoring’ en vervolgens mag hopen dat het allemaal wel goed komt. In de jaren negentig werden decentraliserende bezuinigingen nog verkocht onder het mom van een efficiëntere overheid, in de jaren zeventig als bevordering van de democratie, maar eigenlijk speelde steeds hetzelfde: de bestaande arrangementen waren onbetaalbaar geworden. Bitter beleid is dan onvermijdelijk. Maar de overdaad aan retoriek waarmee de transitie deze keer gepaard gaat, doet het ergste vrezen. Weten we eigenlijk wel waar we mee bezig zijn? Betekenen termen als ‘eigen kracht’ en ‘samenredzaamheid’ – naar goed orwelliaans gebruik – niet precies het tegenovergestelde van wat er werkelijk aan de hand is, namelijk een groei van de betutteling en een vershraling van de sociale zekerheid?

Ik hoor het steeds meer ervaren journalisten zeggen: zet die parlementaire enquête maar vast in de agenda.

HOOFDSTUK 4

BURGERS LATEN SHINEN. SPONTANE STEDENBOUW ALS OPMAAT NAAR DEMOCRATISCHE STADSONTWIKKELING?

Justus Uitermark

Kantelingen

Mede door de kracht van het verzet tegen de modernistische stadsvernieuwing hadden bewonersorganisaties in de jaren tachtig van de vorige eeuw een grote invloed op het huisvestingsbeleid. Er werd ‘voor de buurt’ gebouwd, 100 procent in de sociale sector en met ruime inspraak van bewoners. In de jaren negentig werd wonen en bouwen ontdaan van links-progressieve idealen, maar de maakbaarheidsambities waren er niet minder om. In stadswijken werd ingezet op integrale vernieuwing, waarbij de fysieke, sociale en economische structuren tegelijkertijd en in samenhang werden getransformeerd. Bewoners, en vooral aspirant-kopers, kwamen in

beeld in grootschalige woonbehoefteonderzoeken of nauwkeurig geregisseerde inspraakprocedures. Waar bewoners ontbraken, op kantoorlocaties en in Vinex-wijken, werden ziellose plannen ontvouwen. Het was de *stedenbouw van boekhouders*. Alles was gericht op beheersing, zowel van de kosten als van de omgeving, en uiteindelijk ook van de gebruikers. Die maakbaarheidsambities en beheersingsdrang uitte zich ook in een explosieve toename van het aantal toezichthouders, beveiligers, camera’s en controleurs. Juridische grenzen werden opgerekt om lage inkomensgroepen te weren en om zonder verdenking huisinvallen te doen in achterstandswijken.

Sinds ongeveer 2008 doet zich echter een kanteling voor. Steeds meer worden wijkbewoners gezien als drijvende kracht van de stedelijke vernieuwing. Bestuurders, ondernemende bewoners en sociale ondernemers zetten in op bewonersondernemingen, zelfbouw, zorgcoöperaties, broedplaatsen, energiecoöperaties, moestuintjes – allemaal vormen van samenwerking van onderop buiten de traditionele welzijnssector en vastgoedsector om. Die herontdekking van lokale kracht komt deels voort uit noodzaak: het geld voor integrale vernieuwing is op, maar naast de crisis zijn er ook andere structurele trends die het goedkoper, makkelijker en leuker maken voor bewoners om zich buiten gevestigde instituties om te organiseren. Herman Wijffels en Martijn Lampert (2013) zien vier onderstromen die bijdragen aan alternatieven voor een stichtelijke en boekhoudkundige crisisaanpak: toegang wordt belangrijker dan bezit, we kunnen minder consumeren maar waarderen juist daardoor het immateriële, er komt een nieuw realisme dat we echt meer zelf moeten gaan doen, en er is een sterke voorkeur voor netwerken in plaats van hiërarchische structuren. Die onderstromen komen samen in de stad.

Kanttekeningen

Volgens pleitbezorgers van burgerkracht Nico de Boer en Jos van der Lans (2013) barsten steden 'bijna uit hun voegen van de bruisende, sociale initiatieven. Oude instituties zijn vastgelopen, burgers doen het weer zelf'. Door de opkomst van internet kunnen initiatiefnemers eenvoudig sociale netwerken mobiliseren en een *buzz* creëren. Via Twitter, Facebook en Wordpress kunnen initiatieven *viral* gaan: ze verspreiden zich als een virus en steken mensen aan. Dat geldt niet alleen voor bewoners zelf, maar ook voor professionals. Ze organiseren zich bijvoorbeeld via platforms als Ruimtevolk, die zowel online als offline professionals samenbrengen. Die professionals opereren niet als uitvoerders voor machthebbers, maar zoeken naar allianties in wijken zelf. Niet opleggen van boven, maar helpen bouwen van onder. Interessant en ironisch genoeg gaan we hiermee op herhaling van de jaren zeventig, maar nu wordt de spreading van macht, kennis en geld niet afgedwongen via de overheid, maar gedragen door zelforganiserende netwerken. Architectenbureau Urhahn (2012) benoemt dit als *spontane stedenbouw*:

'Is de transitie van top down naar bottom up, van grootschalige naar kleinschalige stedenbouw, van eindbeelden naar flexibiliteit, ook een transitie van mannelijke naar vrouwelijke gebiedsontwikkeling? Van gevoelloze stropdassen naar lichtvoetige zomerjurken? Het heeft er alle schijn van.'

Er is alle reden om deze ontwikkeling toe te juichen. Waar de stedelijke omgeving eerst een weerspiegeling was van investeringsbeslissingen en regels van buiten, is stedelijke ontwikkeling nu verknoopt met de ontwikkeling van sociale netwerken en mede gestuurd door lokale *stakeholders*. Stadswijken worden minder maakbaar voor ontwikkelaars en overheden, maar juist meer door bewoners en lokale ondernemers. Door de ontmanteling van vastgoedgedreven ontwikkeling is de maakbaarheid gedemocratiseerd.

Na decennia van kille corporatiebouw breekt nu een nieuwe stedelijke lente aan. Die belofte vormt een zuurstof van inspiratie in een samenleving die snakt naar nieuwe manieren om het publieke domein, en dus ook de stad, vorm te geven.

So far, so good. Toch zijn ook belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij het ideaal van de zelforganiserende stad. Het is lastig om het daarover te hebben. Aan de ene kant kan kritiek op het ideaal van zelforganisatie worden opgevat als een oproep om vooral terug te keren naar een tijd waarin projectontwikkelaars de stad bouwden, welzijnsorganisaties het middenveld vormgaven en de overheid de scepter zwaaide. Ondanks dat het kabinet en talloze adviesraden inmiddels de zelforganiserende stad hebben omarmd (onder motto's als *Vertrouwen in Burgers*, *Vertrouwen in Wijken* of de 'doe-democratie'), is in de dagelijkse praktijk maar al te vaak sprake van bestuurlijke arrogantie en geldingsdrang. Er is dus genoeg reden om het ideaal van de zelforganiserende stad uit te dragen zolang de profetie van 'de kanteling' nog niet bewaarheid is. Aan de andere kant kan kritiek op het ideaal van de zelforganiserende stad worden opgevat als kritiek op mensen die de handen uit de mouwen steken.

Toch zijn kanttekeningen nodig, omdat de omarming van zelforganisatie in de huidige discussie vaak selectief en opportunistisch is. De diagnose dat de verzorgingsstaat onbetaalbaar, kil, irrationeel is geworden, is op zijn minst eenzijdig. Natuurlijk zijn er allerlei gebreken en uitwassen, maar zoals de door Rutger Bregman in zijn bijdrage in deze bundel verzamelde cijfers en analyses aangeven, is de verzorgingsstaat eerder een katalysator dan een rem op maatschappelijke en economische dynamiek. Zoals de weerzin tegen de verzorgingsstaat eenzijdig is, is de omarming van burgerinitiatieven dat ook. Natuurlijk zijn er inspirerende en enthousiasmerende voorbeelden, maar zelforganisatie is ook vaak selectief, grillig en onbetrouwbaar. Juist in de zucht naar een nieuwe wereld zonder hiërarchische instituties of kil materialisme schuilt het gevaar dat de zelforganiserende stad verwordt tot een projectie van verlangen

in plaats van een realistisch en rechtvaardig model voor stedelijke ontwikkeling. Wie burgerkracht of zelforganisatie wil bevorderen, moet juist ook aandacht hebben voor dilemma's, problemen en kwetsbaarheden, want het onderkennen van gevaren kan helpen ze af te wenden. Of, positief geformuleerd, alleen door uitdagingen te onderkennen kan je ze aangaan. En daar ligt een belangrijke rol van de overheid.

Tijdelijkheid

De crisis is een aanjager van experimenten in nieuwe vormen van stedenbouw. Nu mogen bewoners, kleine ondernemers en vrijwilligersorganisaties nog even gebruikmaken van de leegstaande kavels en kantoren om waardedaling en vandalisme te voorkomen. Maar op het moment dat de markt aantrekt, worden ze weer even eenvoudig verwijderd. Wat in de publicaties van Urhahn en van het Planbureau voor de Leefomgeving spontaan wordt genoemd, is vaak tijdelijk, precair, voorwaardelijk, opportunistisch. De overheid, de grote marktpartijen, de pensioenfondsen, de NS: ze hopen nog steeds vurig dat alles weer zo eenvoudig, winstgevend en voorspelbaar wordt als voorheen. Als de overheid daadwerkelijk het initiatief wil laten aan mensen die zich van onderop organiseren, dan is de vraag hoe initiatieven behouden kunnen worden zodra de markt aantrekt. Om burgerinitiatieven een kans te geven zich krachtig te ontwikkelen ook na het aantrekken van de vastgoedmarkt, zal de overheid ruimte moeten terugveroveren op de markt. Dat wordt des te moeilijker, omdat marktdenken zich inmiddels zodanig in de overheid heeft geworteld, dat voor alle diensten en voorzieningen fictieve 'marktprijzen' worden gerekend. Private eigenaren van grond of panden worden hooguit verleid mee te werken aan een tijdelijke invulling, terwijl de overheid zelf op grote schaal panden verkoopt of leeg laat staan. Het staat in schril contrast met de vorige crisis, toen de overheid op grote schaal panden opkocht en initiatief nam waar de markt dat liet liggen. Wat gebeurt er met de dynamiek

van onderop als straks de gevestigde partijen weer oprukken en het oude model herbevestigen. Er is immers geen enkel signaal dat zij op iets anders anticiperen.

Segregatie en ongelijkheid

Een tweede probleem van de omarming van zelforganisatie is dat het ongelijkheid kan versterken. Zelforganiserend vermogen is ongelijk verdeeld. In sommige wijken is het makkelijker om relaties aan te gaan en middelen te verwerven dan in andere wijken. Robert Putnam vond in zijn studies naar Italië (Putnam, 1993) en de Verenigde Staten (Putnam, 2000, 2007) dat sommige groepen en gebieden zich veel sterker organiseren dan andere. Saillant is dat juist de armste en meest diverse gebieden het zwakst georganiseerd zijn. Het onderzoek van Elanor Ostrom wijst erop dat robuuste zelforganisatie onder meer gebaat is bij homogeniteit en begrenzing (o.a. Dietz et al., 2003). Het ideaal van harmonieuze samenwerking kan dus een prijs hebben in de vorm van uitsluiting. In hun baanbrekende onderzoek in Chicago lieten Robert Sampson en Doug McAdam zien dat enkele buurten veel vaker burgerinitiatieven namen dan andere gebieden (Sampson et al., 2005). Deze onderzoeksresultaten onderschrijven dat zelforganisatie ongelijk verdeeld is, althans in de Verenigde Staten. We beschikken voor Nederland niet over cijfers van hetzelfde kaliber, maar er zijn wel bronnen die in ieder geval een indruk geven. Als we kijken naar wat mensen zelf zeggen over hun sociale inzet in de buurt in enquêtes voor de Rotterdamse Sociale Index, zien we een geografisch ongelijke verdeling. Uitgedrukt in cijfers loopt de sociale inzet van mensen voor hun buurt en hun naasten van onvoldoendes in Bloemhof, Tussendijken en Bospolder tot dikke voldoende in de buurten van Hillegersberg-Schiebroek en Hoek van Holland. Deze cijfers geven een indruk van wat we kunnen verwachten als zelforganisatie belangrijker wordt: ongelijkheden in zelforganiserend vermogen zullen zich vertalen in ongelijkheden in het aanbod van voorzieningen. Je zou kunnen zeggen dat mensen

die er niet in slagen hun eigen voorzieningen te creëren, dat zichzelf moeten verwijten, maar literatuur over collectieve actie laat nu juist zien dat zelforganiserend vermogen een collectieve verworvenheid is die zich niet laat herleiden tot individuele kenmerken en inspanningen. Zeker nu ook huisvesting en zorg steeds meer door mensen zelf georganiseerd worden, zal de ongelijke spreiding van inkomen de mogelijkheden voor zelforganisatie begrenzen. Zorgcoöperaties, zelfbouwcoöperaties en energiecoöperaties komen van de grond waar bewoners goed georganiseerd zijn én zich investeringen kunnen veroorloven. Hoe waardevoller deelname aan die netwerken is, hoe groter de kans dat sluiting (*network closure*) optreedt. De segregatie in stedelijke basisscholen is wat dat betreft illustratief: als het er echt toe doet, kiezen ook bewoners die diversiteit waarderen vaak voor gesegregeerde scholen. Als de overheid bijvoorbeeld geen bibliotheken (musea, zorgcentra, enz.) verzorgt, maar dit overlaat aan burgerinitiatieven, zullen ouders met hoge inkomens, sterke netwerken en goede contacten met de overheid er wel in slagen om een voorziening te creëren voor hun kinderen.

Droombeelden

Een derde probleem van de omarming van zelforganisatie is selectiviteit. De afgelopen jaren is er een niet aflatende stroom publicaties op gang gekomen om burgerinitiatieven in het zonnetje te zetten. Het Amsterdamse discussiecentrum Pakhuis De Zwijger programmeert week na week evenementen rond spannende *bottom-up* burgerinitiatieven, het ministerie van Binnenlandse Zaken produceert magazines met meeslepende en enthousiasmerende verhalen en wethouders *tweeten* zich blauwe duimen om burgerinitiatieven binnen hun gemeenten op een schild te hijsen. Dit enthousiasme is begrijpelijk en vaak terecht. Het is ook functioneel: burgerinitiatieven gedijen bij positivisme, bij een *can do*-houding. Toch schuilt er ook een gevaar in. In een omgeving waarin positieve beelden zowel middel als inzet zijn voor burgerinitiatieven, krijgt het vormen van

een robuuste organisatie of het bedienen van een achterban vaak minder aandacht. Er gaat zoveel aandacht uit naar enthousiasmeren, creëren en verbinden, dat het even noodzakelijke volhouden, bestendigen en consolideren er vaak bij inschiet. Die dynamiek – waarbij het creëren van het uitdragen van initiatieven voorrang krijgt boven de *nuts and bolts* van het feitelijke werk – is niemand in het bijzonder aan te rekenen, maar het effect van al die individuele marketinginspanningen is de suggestie van een moeiteloze en pijnloze revolutie, terwijl achter de schermen vooral heel hard wordt geworsteld om geld bij elkaar te sprokkelen en mensen te mobiliseren. De dilemma’s en uitdagingen van mensen die – vaak tegen de klippen op – proberen om iets voor zichzelf en hun omgeving voor elkaar te boksen, krijgen weinig aandacht. Dat geldt des te meer voor de initiatiefnemers die de glans missen om zich in de kijker van beleidsmakers te spelen.

De overheid als partner?

Een vierde probleem is dat vooralsnog onduidelijk is of, en hoe de overheid zelforganiserend vermogen kan bevorderen. Dat is een probleem, omdat dit wel nadrukkelijk de ambitie is van de overheid. Er zijn karrenvrachten adviezen geproduceerd over de houding die bestuurders en beleidsmakers moeten aannemen. Ze moeten flexibel en uitnodigend zijn, initiatieven niet overnemen maar ondersteunen, empathisch en invoelend zijn, enzovoort. Het nadeel van die aanbevelingen is dat ze van de overheid iets vragen dat een bureaucratische organisatie nooit kan leveren. Er zijn natuurlijk wel individuele ambtenaren of bestuurders die initiatieven een warm hart toedragen (sterker nog: die zijn er zoveel dat ze zich verdrommen om de meest gehypte initiatieven), maar daarmee wordt vaak de neiging onder burgers versterkt om toch vooral naar de overheid te kijken en niet naar elkaar. Wat begint als een prettige ontmoeting tussen een empathische ambtenaar en een bevlogen initiatiefnemer eindigt erin dat burgerinitiatieven een politiek-bestuurlijk

veld worden ingezogen, met netwerkbijeenkomsten, voorlichtingen, brainstormsessies en consultaties. Het onderzoek van Nanke Verloo (2012) geeft treffende illustraties hoe een open en uitnodigende houding van de overheid kan uitmonden in ambtelijke en bestuurlijke knechting. Ze documenteert hoe initiatiefnemers aanvankelijk verguld zijn door de aandacht en steun goed kunnen gebruiken. Op termijn betekent ondersteuning door de overheid echter dat initiatieven ook aan de bureaucratische vereisten van de overheid moeten voldoen, dus worden initiatieven met elkaar in een gebouw gedrongen en worden allerlei regels en voorschriften geïntroduceerd. Studies van Vasco Lub (2013) en het SCP (2013b) geven de indruk dat beleidsmakers al te vaak kiezen voor maatregelen die geen aantoonbaar effect hebben en die soms zelfs de inzet van buurtbewoners verminderen. Al die resultaten suggereren dat de overheid het risico loopt door te schieten in het enthousiasme om burgerinitiatieven tegen de borst te drukken.

De overheid als platform?

Er is een overweldigende aandacht voor burgerinitiatieven vanuit de overheid en ambtenaren proberen uit alle macht maatschappelijke dynamiek aan te jagen. Die plotselinge aandacht kent risico's die hiervoor zijn genoemd, maar daarbij blijft de vraag onbeantwoord hoe de overheid zich dan wel moet verhouden tot burgerinitiatieven. Hoe kan de overheid burgerinitiatieven de ruimte geven zonder ze politiek en ambtelijk te onderwerpen? Wikipedia geeft wellicht een hint voor een antwoord. Wikipedia wordt gemaakt door miljoenen vrijwilligers in tientallen landen. Het is een grandioos voorbeeld van zelforganisatie, waarbij mensen op eigen initiatief lemma's toevoegen of redigeren. Dat werk wordt mogelijk gemaakt door een kleine organisatie met enkele tientallen medewerkers die eigenlijk verbazend weinig doet. De Wikimedia Foundation inspireert niet, is niet empathisch, organiseert geen netwerkbijeenkomsten. Al die zaken zijn ook niet nodig, want de mensen die bijdragen leveren

aan de encyclopedie doen dat om hun eigen beweegredenen en op eigen initiatief. Wat de Foundation wél doet, is zorg dragen voor een materiële en juridische infrastructuur in de vorm van *servers* en stichtingen. Dit model werkt uitmuntend: met een zeer kleine stichting wordt een enorm zelforganiserend potentieel benut. De Nederlandse overheid kiest nu echter voor precies het omgekeerde beleid. Maatschappelijk vastgoed wordt verkocht en professionals worden in een keurslijf van targets en accountability gedrongen, terwijl tegelijkertijd de overheid wél investeert in het direct ondersteunen, inspireren en verbinden van maatschappelijke initiatieven. Misschien moet dat dus worden omgekeerd. Erken als overheid dat ambtenaren en politici niet uitmunten in ondersteunen, inspireren en verbinden. Wat politici en ambtenaren wél kunnen doen, is het bieden van een infrastructuur waar burgers vervolgens zelf hun initiatieven mee kunnen ontwikkelen.

Burgers laten *shinen*?

Dat de overheid zich nu meer van de eigen gebreken bewust is en burgerinitiatieven wil omarmen, is op zich positief. Maar het kent ook risico's. Als bestuurders zich direct met burgerinitiatieven inlaten, kan ongelijkheid worden vergroot en burgerkracht gesmoord. In plaats van zelf burgerinitiatieven te ondersteunen, te inspireren en te verbinden, kan de overheid – naar het model van Wikipedia – een infrastructuur optuigen waarin zelforganisatie kan opbloeien. Dat is misschien ondankbaarder werk buiten de spotlight, maar zo wordt wel ruimte gecreëerd om burgers te laten *shinen*.

HOOFDSTUK 5

BINNENLANDSE ZAKEN EN PUBLIEKE WERKEN

Arnold Reijndorp

Het einde van het ministerie van VROM markeerde het einde van een tijdperk. Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening stonden daarvoor in veel opzichten model. Volkshuisvesting vormde een eeuw lang de kern van het ruimtelijke-orderingsbeleid. Het einde kondigde zich al aan toen volkshuisvesting veranderde in 'wonen' en ruimtelijke ordening in 'ruimte'. Bij de opsplitsing van VROM kwam ruimte bij het machtige bolwerk van Rijkswaterstaat terecht. Wonen keerde terug in het moederdepartement van Binnenlandse Zaken. Ook die opsplitsing kondigde zich al ver daarvoor aan in de tweedeling van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening in DALO, het beleid voor de dagelijkse leefomgeving en ROP, het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Het eerste ging over de kwaliteit van de woonomgeving, de openbare ruimte, sociale veiligheid en het voorkomen van sociaal isolement. Het tweede betrof de concurrentiekracht van Nederland en richtte zich op regio's op eigen kracht met stedelijke knooppunten als belangrijke centra van economische ontwikkeling.

Met het omzetten van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening in wonen en ruimte gebeurde nog iets anders. Termen die beleidssectoren aanduidden op het niveau van de overheid werden ingevuld voor kwalitatieve en subjectieve begrippen op het niveau van de samenleving. Zoals Jan van der Schaar, de geest achter de Nota Heerma, de grondslag voor de ‘verzelfstandiging’ van de woningcorporaties, eens tegen mij zei: ‘Volkshuisvesting gaat over structuren, regels en geld, wonen dat doen de mensen zelf.’ En daar had hij gelijk in. In een van zijn laatste adviezen concludeerde de voormalige VROM-raad dat het permanente getob over de operationalisatie van het begrip ruimtelijke *kwaliteit* voortkwam uit het loslaten van ruimtelijke *ordering* als belangrijk doel van ruimtelijk beleid. Ruimte is een leeg begrip en de combinatie met kwaliteit maakt het er niet beter op.

Participatiedemocratie en doe-samenleving

De verschuiving in het beleid van het niveau van de overheid naar dat van de samenleving heeft in de afgelopen jaren stevig doorgezet. Het lijkt op het eerste gezicht sympathiek, een overheid die dichterbij de samenleving komt te staan en meer in termen van ervaringen dan van structuren denkt en handelt. In het vervagen van het onderscheid tussen overheid en samenleving zit echter een wezenlijk probleem. Dat is nu meer dan ooit aan de orde, met de pleidooien voor een energieke en actieve samenleving en een volgende en faciliterende overheid. De vertaling daarvan in termen als participatiesamenleving en doe-democratie wijst op de neiging de samenleving meer en meer te modelleren naar het beeld dat de overheid daarvan heeft. Wat een opdracht aan de overheid was, verandert in een opdracht aan de samenleving en aan individuele burgers. Die moeten betrokken, actief, energiek en initiatiefrijk zijn en dat moet ook zichtbaar zijn in het publieke domein. Wie niet aan dat beeld van de energieke samenleving voldoet, zit in het beklagenbankje. Werken, de kinderen naar school sturen, sporten, afval

scheiden, vriendelijk met de burens omgaan, meelopen met de avondvierdaagse, je woning onderhouden, belasting betalen, een persoonsuitje organiseren, de gemeente bellen als het vuil zich ophoopt of jongeren zich misdragen, het telt allemaal niet mee voor de participatiesamenleving. Het zijn echter dit soort vanzelfsprekende activiteiten die het samenleven vormgeven en mogelijk maken. Mensen doen van alles en nog wat en mogelijk participeren ze ook nog op het niveau van de overheid. Wat dat betreft zouden *doe-samenleving* en *participatie-democratie* al betere termen zijn.

De discussie over zelforganisatie en participatiesamenleving concentreert zich op de verhouding tussen overheid en burgers. De overheid moet minder doen en de burgers meer. Het wordt voorgesteld als een slingerbeweging: we gingen van overheid naar markt en nu gaan we weer van markt naar burgers. Die slinger slingert gelijk op met een andere: de slinger van individualisering terug naar meer collectiviteit in de samenleving. Dus dat komt mooi uit. Al dat geslinger onttrekt een ontwikkeling aan het oog: de verandering van het maatschappelijk middenveld, als belangrijk organiserend principe van de samenleving, in een verzameling door de overheid aangestuurde ‘marktpartijen’.

Middenmarkt XXI

Kenmerkend voor het tijdperk dat nu ten einde is, zijn grote – en grootse – ontwikkelingen, programma’s en operaties: de wederopbouw, de IJsselmeerpolders, de Deltawerken, de uitbreidingswijken, de groeikernen, de stadsvernieuwing, de mainports, de Vinex-wijken, de herstructurering en de Sleutelprojecten. De aanpak is niet alleen grootschalig, maar is ook eenvormig over het hele land uitgelegd. De huidige crisis riep aan die grootschalige en eenvormige aanpak een halt toe. De crisis legt ook de inherente zwakte bloot van een aanpak die een zware hypotheek legt op toekomstige opbrengsten. Ettelijke miljoenen moeten nu door heel veel verschillende partijen worden afgeboekt.

In de loop van dit tijdperk treedt een aantal structurele veranderingen op. Een daarvan en ogenschijnlijk de belangrijkste is de introductie van ‘de markt’ als een allesoverheersend principe. Dat leidt tot het doorknippen van de directe band tussen overheid en maatschappelijke organisaties, zoals bij de woningcorporaties, maar hetzelfde gebeurt bij onderwijs, welzijn en zorg. Er komt meer ruimte voor commerciële ondernemingen als projectontwikkelaars, omdat die beter zouden inspelen op de groeiende diversiteit in de samenleving. Gecombineerd met de hiervoor beschreven omvangrijke operaties leiden deze structuurveranderingen tot het uitgroeien van maatschappelijke en commerciële instellingen tot enorme conglomeraten die de markt bijna volledig beheersen. Burgers komen in dat geheel alleen voor als consumenten van woningen, zorgarrangementen en welzijnsvoorzieningen, maar niet als individuele of collectieve marktpartij. Een tweede verandering hangt hiermee samen, wordt er zelfs door versterkt, maar is van een andere aard.

Volkshuisvesting vormt niet alleen vanouds de kern van de stedenbouw en later van de ruimtelijke ordening, maar vervult die rol ook in de emancipatiestrategieën die vanaf het begin van de twintigste eeuw tot ontwikkeling zijn gekomen en die de vormgeving van de voor- en naoorlogse wijken hebben bepaald. Woningcorporaties maakten deel uit van het verzuilde middenveld, samen met instellingen voor onderwijs, zorg en welzijn. Er is al vaker op gewezen dat deze organisaties zijn losgeraakt van hun achterbannen. Dat wordt voor een belangrijk deel geweten aan de ontzuiling die vanaf de jaren zestig optreedt (onder andere in de adviezen uit 2012 van de WRR, de ROB en het commentaar van de RMO op het laatste). Dat is echter maar het halve verhaal. Want waarom zijn er voor die verzuilde identiteiten (christelijk, katholiek, liberaal, arbeider) geen andere, cultureel, spiritueel of pragmatisch geïnspireerde identiteiten in de plaats gekomen, zoals we die zien bij de natuur -en milieubeweging of zoiets banaals als de ANWB (‘de automobilist’)?

Van ‘organization man’ naar ‘creative class’

In veel analyses van de ontwikkeling van de doe-democratie en de participatiesamenleving blijven twee zaken opmerkelijk genoeg buiten beschouwing. Ten eerste zijn dat de structurele veranderingen die sinds de jaren tachtig optreden in de economie. Een economie van grote industrieën met vele duizenden werknemers veranderde in een meer op kennis gebaseerde economie van kleinere bedrijven. Die oude economie structureerde ook de samenleving. Denkers en onderzoekers als Sennett en Putnam laten zien dat met de teloorgang van die oude economie ook de daarmee verbonden maatschappelijke opbouw en samenhang verloren gaat. Wat echter voor de oude economie opgaat, geldt ook voor de nieuwe. Er gaan niet alleen oude verbanden en identiteiten verloren, met de nieuwe economie groeien er nieuwe structuren. De nieuwe economie is netwerkgewijs georganiseerd en roept een volgens sociale netwerken gestructureerde maatschappij in het leven. Dat is dus inmiddels dertig tot veertig jaar aan de gang. Het gekke is dat de maatschappelijke instituties die hoorden bij de verzuilde maatschappij en de industriële economie op een merkwaardige manier hebben overleefd. Dat heeft alles te maken met de rol van de politiek: dat is het tweede onderbelichte punt in de analyses van de maatschappelijke veranderingen.

De politiek als slingeraar

De politiek speelt in die veranderingen een dubbelzinnige rol. In de zoektocht naar de nieuwe rol van de overheid in de energieke samenleving wordt de rol van de overheid in het ontstaan van de huidige situatie, waarin de talloze, opbloeiende initiatieven zich geconfronteerd zien met een stevig blok van machtige en grote organisaties die ‘de markt’ in hun greep houden, volledig genegeerd. Dat is wat die slingermetaforen, waarin eerst de overheid, dan de markt en nu de samenleving naar voren treden, aan het oog onttrekken. De ontzuiling mag een proces zijn op het niveau van de samenleving, maar het

is toch echt de overheid geweest die de organisaties van het maatschappelijk middenveld die de verzuilde samenleving vormgaven, veranderde in marktpartijen, om daar vervolgens met een misplaatst beroep op het primaat van de politiek sturing aan te geven. Een primaat dat in de jaren zeventig en tachtig vooral door toedoen van talloze acties van bewoners, van werknemers van bedrijven en instellingen, van milieuactivisten en vele andere groepen tot stand was gebracht als tegenwicht tegen autonoom opererende diensten, instellingen en bedrijven. Er groeide toen al een actieve en energieke samenleving die een alternatief bood voor het gat dat door de ontzuiling ontstond. Die nieuwe identiteiten zijn er dus wel degelijk gekomen, maar werden in de kiem gesmoord.

Het primaat dat de politiek door deze acties kreeg toebedeeld, werd gebruikt om de ontzuilde instellingen los te maken van de aanspraken van die nieuwe, nog pril geformeerde groepen in de samenleving en deze eerst in de jaren zeventig en tachtig nog meer in de sfeer van de overheid te trekken om ze vervolgens met een beroep op marktwerking op afstand te zetten. Collectieve instellingen als woningcorporaties zijn eerst verlengstukken van de overheid geworden en daarna ‘verzelfstandigd’. Hetzelfde gebeurde mutatis mutandis met het onderwijs, de gezondheidszorg en het welzijnswerk. Maatschappelijke organisaties werden zo onderhevig gemaakt aan marktwerking en daardoor steeds groter, managementgedreven en losgekoppeld van hun achterban. De instellingen van het verzuilde tijdperk van de ‘organisatiemens’, zoals William Whyte in de jaren vijftig dat tijdperk aanduidde, overleefden op die manier, maar veranderden tegelijkertijd wezenlijk van karakter.

Het primaat van de politiek leidde ertoe dat wijken die werden aangeduid als ‘oude’ of ‘achterstandswijken’, ‘probleemcumulatiegebieden’, ‘risicowijken’ of ‘prachtwijken’ tot stapelplaatsen werden van *maatschappelijke strategieën*. Ze groeiden in de afgelopen decennia uit tot de terreinen voor allerhande maatschappelijke interventies,

uitgevoerd door van hun achterbannen losgezongen instellingen. De wijk en haar bevolking werden een te bewerken terrein dat voor verschillende problemen een oplossing moest bieden: de integratie van etnische minderheden, de vermaatschappelijking van de gezondheidszorg, de vernieuwing van de democratie, het gebrek aan sociale cohesie, het veiligheidsvraagstuk, de uit de hand lopende kosten van de thuiszorg, het gebrekkige beheer van de openbare ruimte. Je zou zeggen: leven in een in veel opzichten gemengde wijk is al een opgave op zich. Al die maatschappelijke strategieën die er ook nog eens op worden losgelaten, maken het er niet gemakkelijker op.

De ‘doe-democratie’ of de ‘participatiesamenleving’ zou heel gemakkelijk de volgende strategie kunnen zijn die bovenop de andere wordt gestapeld. Sommige critici uiten twijfels of mensen die in deze wijken wonen wel over de houding en de competenties beschikken om mee te gaan doen in de doe-democratie, initiatief te tonen en zaken over te nemen. Stel dat ze gelijk hebben – en gezien de manier waarop de overheid over de bewoners van deze wijken spreekt, denkt de overheid dat eigenlijk ook – wat zou dan de oplossing zijn van de kant van de overheid of maatschappelijke instellingen? Dan blijven we het wel zelf doen? Natuurlijk niet. Het antwoord zal zijn zoals het altijd was: dan moeten we ze dat leren, dan gaan we ze begeleiden en wie niet leren wil, die moet maar voelen. Daarmee zou in ieder geval een nieuwe rol van het welzijnswerk zijn bepaald: de volgende beleidssector om terug te keren in het moederdepartement van Binnenlandse Zaken. Ik denk echter dat die critici ongelijk hebben.

De herstructurering van de middenmarkt

We hebben op dit moment een merkwaardig ‘dual’ stelsel, met aan de ene kant tal van kleinschalige initiatieven, veel nieuwe, maar ook veel oude die nog steeds levensvatbaar zijn. Die initiatieven lijken de voorboden van de energieke samenleving en de inlossing van

de belofte van sociale vernieuwing, zoals die in de jaren tachtig als reactie op de herstructurering van economie en samenleving werd geformuleerd. Wat opvalt aan die initiatieven, is dat daarin weer ruimte wordt geboden aan vakmanschap en professionaliteit. Aan de andere kant zien we een soort *middenmarkt*, een veld van grote maatschappelijke organisaties, die als dinosaurussen door steeds maar te groeien proberen te overleven en tegelijk de vernieuwing in de weg zitten. Daarbij gesteund door een overheidsapparaat dat onder het valse voorwendsel van het primaat van de politiek, via aanbestedingen met gedetailleerde bestekken de regie over de sociale ontwikkeling probeert te behouden.

De regels van die aanbestedingen werken vaak in het voordeel van grote, reeds langer bestaande organisaties. In de wereld van de architectuur is hiertegen opgetreden, met gedeeltelijk succes. Op het gebied van zorg en welzijn gaat het tot nu gewoon door. Ook in het onderwijs zien we dat de grote conglomeraten verbindingen in de weg staan, zoals die tussen het bedrijfsleven en het beroepsonderwijs. Terwijl op al die terreinen de behoefte aan vernieuwing groot is en mensen en organisaties staan te springen om het over te nemen, organisaties die verbindingen weten te leggen tussen verschillende groepen, tussen vragers en aanbieders. Let wel, het gaat niet alleen om nieuwe initiatieven. Meestal kun je als leuk nieuw initiatief nog wel een subsidie krijgen, maar een tweede keer vaak niet meer. Kansrijke – oude en nieuwe – initiatieven zouden de kans moeten krijgen uit te groeien tot een nieuw type maatschappelijke organisaties, verbonden met hun achterban en het gebied waar ze werken, waarin professionaliteit en vakmanschap centraal staan.

Wat moet de overheid?

De vraag is nu wat de rol van de politiek en de taak van de overheid is in dezen. Over die vraag hebben zich de afgelopen tijd verschillende adviesraden gebogen. De verschillen in opvatting zijn opmerkelijk

en anders dan men – of ik in ieder geval – verwacht. Waar de Raad voor het openbaar bestuur in 2012 pleit voor meer betrokkenheid van de overheid bij de initiatieven uit de samenleving, komt de Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling (in een reactie op dat advies) met een waarschuwing aan de overheid vooral niet te dicht op de samenleving te kruipen door al die initiatieven te omarmen. Houd je bij je leest, laat de organisatie van publieke voorzieningen over aan de samenleving en doe wat de overheid moet doen: *ordenen*, zegt de RMO. De overheid is geen medespeler, maar ordent het speelveld. Gezien wat in de inleiding is opgemerkt over het gevaar van een overheid die zich de publieke zaak toe-eigent, de samenleving ziet als haar schepping en zich in de plaats stelt van de burgers, zal duidelijk zijn dat ik in dezen aan de kant van de RMO sta. De vraag voor de politiek en de overheid is niet primair hoe ze al die leuke, nieuwe initiatieven kunnen ondersteunen, maar hoe ze het door henzelf geschapen monster van grote losgezongen instituten daaraan dienstbaar kunnen maken. Een nieuwe herstructureringsoperatie dus, maar nu van het maatschappelijk bouwwerk. Daar ligt een voorname taak voor het ministerie van BZK. Ik zie drie terreinen waarop dat zeker nodig is.

Ten eerste het bouwwerk van de woningcorporaties. Op dit moment is er een – slechts deels verklaarbaar – ressentiment tegenover die corporaties. Te weinig wordt beseft dat die corporaties een uniek en waardevol goed zijn. Ook of juist in een tijdperk van toenemende zelforganisatie, mits zij opnieuw als maatschappelijke organisaties gaan opereren, gedragen door hun doelgroep. Die doelgroep zal niet alleen bestaan uit huurders die zich geen koop- of duurder huurwoning kunnen veroorloven. Hun kerntaak zal zijn het mede-organiseren van collectieve arrangementen om in woonruimte te voorzien: van eigenbouw, VVE's, privaat-collectieve woondomeinen tot collectief particulier opdrachtgeverschap en woonhotels voor tijdelijke (van de nieuwe arbeidsmigranten) of begeleide bewoning (het 'souterrain' van de woningmarkt). Een tweede taak hebben de corporaties bij het herbenutten en herontwikkelen van door

bezuinigingen op welzijnswerk en bibliotheken vrijgekomen maatschappelijk vastgoed. In plaats van het dreigen met verscherpt toezicht en beperking van taken zou de discussie over de taken en de inzet van het maatschappelijk kapitaal van de corporaties in dit licht moeten worden gevoerd.

Het tweede gebied betreft de transformatie van woongebieden. Na het vrijwel afronden van de herstructurering van de naoorlogse wijken dient zich een nieuwe en omvangrijke opgave aan: de transformatie van de wijken uit de jaren tachtig, de zogenoemde woonervenwijken. Die wijken zijn het resultaat van een methode van gebiedsontwikkeling die over heel het land op een vrijwel gelijkvormige manier werd uitgevoerd. Na dertig jaar is er sprake van fysieke slijtage, ruimtelijke disfunctionaliteit en sociale verandering. Het antwoord kan niet zijn een volgende massale en vrijwel overal identieke herstructureringsoperatie. Het antwoord zal eerder gebiedsspecifiek zijn, uitgaande van de sociale en economische, zelforganiserende en regeneratieve krachten in die wijken. De opgave om nieuwe strategieën van transformatie te ontwikkelen doet zich echter wel tegelijk, vrijwel overal en op grote schaal in heel het land voor. Daar ligt dus ook een taak voor de rijksoverheid: van het wegnemen van institutionele belemmeringen tot het stimuleren van creatieve oplossingen via het honoreren van experimenten en voorbeeldplannen.

Het derde terrein behelst de kennisinfrastructuur die een essentieel onderdeel is van de zelforganiserende samenleving. De *doe*-samenleving is ook een *denk*-samenleving. In het recente verleden heeft BZK met het opzetten van het Nicis een poging gedaan in de richting van zo’n kennisinfrastructuur waarin beleid en academisch onderzoek met elkaar werden verbonden. Merkwaardig genoeg werden de onderzoeksbureaus die op verschillende terreinen actief waren daarvan uitgesloten. Als snel ontwikkelde het Nicis zich van een intermediair tot een zelfstandig instituut, wat niet de bedoeling was. Vervolgens werd dat min of meer gedwongen tot een fusie met een echte netwerkorganisatie als KEI (het voorbeeld

van een hedendaags kennisnetwerk *avant la lettre*), het NIROV (het voorbeeld van een organisatie van professionals gericht op de ontwikkeling van de professie en het bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken) en de SEV (het voorbeeld van een laagdrempelig loket waar allerlei initiatieven op het terrein van de volkshuisvesting steun en een platform konden vinden voor verdere ontwikkeling). Daarna kwam er, geheel in de lijn van wat hiervoor beschreven is als de onteigening van het middenveld, een indifferent 'platform' te voorschijn. Jammer, maar niet helaas, want ook hier ligt dus een herstructureringsopgave, met als doel een door het veld gedragen en bemenste kennisinfrastructuur. Daarin wordt kennis niet meer gezien als iets wat universiteiten – gevraagd of ongevraagd – ontwikkelen en vervolgens doorgeven, maar als een product van permanente uitwisseling binnen netwerken van onderzoekers, professionals, politici, ontwikkelaars, initiatiefnemers, ondernemers, ambtenaren, bestuurders, medewerkers, enzovoort, kortom: de kennissamenleving.

HOOFDSTUK 6

BENUT DE SOCIAL ENTERPRISE

Willemijn Verloop en Mark Hillen

Nederland staat net als andere landen voor grote complexe maatschappelijke, ecologische en economische uitdagingen. De verzorgingsstaat staat onder druk. De economische crisis heeft wereldwijd de toch al ingezette trend van terugtrekkende overheden en publieke bezuinigingen alleen maar versterkt. De kloof tussen arm en rijk neemt verder toe en steeds meer mensen zijn uitgesloten van werk. Natuurlijke hulpbronnen raken langzaam maar zeker op. Veel mensen leven in eenzaamheid, de behoefte aan sociale binding neemt toe. Ondanks grote investeringen van de overheid is de leefbaarheid in probleemwijken nog steeds problematisch, terwijl hetzelfde op een heel andere manier voor krimpgebieden geldt. De conclusie van het laatste decennium mag zijn dat de traditionele spelers – de overheid, commerciële bedrijven en goede doelen – geen bevredigend antwoord hebben op deze vraagstukken. Dat is geen gevolg van beperkte investeringen of te weinig beschikbaar kapitaal – het lijkt eerder te maken hebben met een tekortgeschoten productiemodel. Juist op dat terrein ontstaat nu beweging – deels als reactie op de nu wél beperkte investeringsruimte van de overheid. Waar de overheid zulke vraagstukken in het verleden als haar *eigen* terrein

en *eigen* verantwoordelijkheid beschouwde, ontstaat steeds meer het besef dat nieuwe aanpakken nodig zijn en dat daarbij nieuwe spelers een belangrijke rol kunnen spelen. Sterker nog, de overheid is steeds minder geëquipeerd om verantwoordelijkheid te nemen en kan een nieuwe bondgenoot, die stoelt op betrokkenheid, ondernemerschap en burgerkracht, heel goed gebruiken.

De Nederlandse overheid realiseert zich dit ook terdege, getuige de vele onderzoeken en nota's die in de afgelopen jaren zijn verschenen met begrippen als doe-democratie en burgerkracht, culminerend in de laatste troonrede, waarin het begrip participatiesamenleving volop in de schijnwerpers stond. De begrippen beslaan een breed veld, van actieve burgers die als georganiseerde vrijwilligers zelf iets ter hand nemen in de zorg of het beheer van de leefomgeving, tot pogingen om neveninkomsten uit de markt toe te voegen aan publieke diensten zoals buurthuizen en dagbesteding. In deze ontwikkeling komt de *social enterprise* – zoals wij deze in het vervolg van onze bijdrage zullen uitwerken – als nieuwe speler naar voren.

De *social enterprise*-sector, waar hebben we het over?

De *social enterprise* is in Nederland een relatief nieuw begrip, maar internationaal is het al jaren een erkend model dat door bijvoorbeeld de Europese Unie en de landen om ons heen is omarmd (OECD, 2013). Typerend aan de *social enterprises* is dat ze een maatschappelijk probleem oplossen met inzet van een *bedrijfsmodel*. Een *social enterprise*, net als elke andere onderneming, levert een product of dienst en heeft een verdienmodel. Geld verdienen is niet het hoofddoel, zoals bij een commercieel bedrijf, maar een middel om het werkelijke doel te bereiken: het creëren van maatschappelijke waarde (Verloop, 2011). Andersom is een organisatie die draait op geef- of gemeenschapsgeld geen bedrijf en dus ook geen *social enterprise*. Wie helemaal of heel sterk afhankelijk is van donaties vormt een goed doel. Als je als organisatie sterk afhankelijk bent van

subsidies, dan ligt de sturing uiteindelijk bij de subsidieverstrekker en dan ben je feitelijk een onderdeel van de publieke sector. Daarin ligt het onderscheid met de social enterprise. Een social enterprise is een bedrijf dat zich richt op behoeftes van klanten, dat dus vraaggestuurd werkt, en strategische beleidsvrijheid heeft in de manier waarop zij haar maatschappelijke missie realiseert. Niet als beperkte eigen ruimte in een door een ander bepaald beleidskader, maar werkelijk eigen ruimte om de koers te bepalen, activiteiten te ontplooiën en dus te *ondernemen*. Een social enterprise kan en zal hierdoor andere oplossingen bieden voor maatschappelijke problemen dan de klassieke spelers in het publieke domein.

Social enterprises zijn er in alle soorten en maten, en ze zijn actief in alle branches. Wij onderscheiden drie hoofdtypen. Ten eerste zijn er de ethische en ecologische voorlopers, bedrijven die laten zien hoe het óók kan, hoe modellen werken die voor iedereen winst creëren. Zij dienen tot voorbeeld voor anderen. Denk aan ondernemingen als Tony's Chocology (slaafvrije chocola) of Fairphone (smartphone waar zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van eerlijke edelmetalen). Deze eerste soort social enterprises zijn de innovatieve voorlopers op sociaal, ethisch en ecologisch gebied.

De tweede soort is de 'work integration social enterprise', ook wel sociale firma genoemd. Het zijn bedrijven die zinvol werk bieden aan mensen met een lage loonwaarde, zoals de zorgboerderijen. Ze leunen tegen de zorg aan, maar gaan verder, omdat er economische waarde wordt gecreëerd. Het is geen dagbesteding, maar werk, ook al kan het minimumloon door de medewerkers niet altijd geheel worden terugverdiend 'voor de baas'.

Het derde hoofdtype betreft de 'community enterprises': buurtbedrijven en bewonerscollectieven die naast hun normale bedrijfsvoering een rol hebben bij het ontwikkelen van lokale verbanden en sociale cohesie, en daarmee een natuurlijke menselijke behoefte vervullen. Deze laatste categorie is met name interessant voor beleidsmakers binnen het domein van wonen en bouwen – hoewel zeker niet alleen deze.

Wat dit voor de overheid betekent, illustreren wij hier aan de hand van twee casussen: Taxi-Electric en BewonersBedrijf Malburgen. Hierin wordt duidelijk dat binnen de huidige wet- en regelgeving in Nederland al veel mogelijk is als de overheid in gesprek gaat met enthousiaste ondernemers. De beschrijvingen tonen daarnaast aan dat sociale enterprises een belangrijke rol in de (participatie)samenleving en de economie kunnen vervullen. Tegelijkertijd laten de casussen zien dat er weliswaar veel mogelijk is, maar dat de benutting van die mogelijkheden wel valt of staat met de capaciteit van de overheid om mee te werken met de social enterprises – vanuit de wetenschap dat die heel anders denken, handelen en redeneren dan traditionele overheidsorganisaties.

Taxi Electric: gemiste kans

Taxi's behoren tot de grootste vervuilers van een stad. Amsterdamers hebben 20 procent meer kans op longkanker en leven een jaar korter dan de gemiddelde Nederlander door de slechte luchtkwaliteit (Gemeente Amsterdam, 2011; The Lancet Oncology, 2013). Daar wilden de jonge ondernemers Edvard Hendriksen (28) en Ruud Zandvliet (27) wat aan doen. In november 2011 richtten zij Taxi Electric op, met de missie om de meest innovatieve, duurzame en klantgerichte taxiservice van Nederland te worden. De taxi's van Taxi Electric rijden 100 procent op groene stroom. Daarmee draagt het bedrijf bij aan betere luchtkwaliteit en daarmee gezondheid in Amsterdam. Ook op personeelsvlak kiezen Hendriksen en Zandvliet voor een sociale aanpak. Van de veertig chauffeurs die inmiddels voor het bedrijf werken, zat vrijwel iedereen in een langdurige uitkeringssituatie en de meeste zijn 50+. Profit, planet, people in praktijk gebracht. Het is een 'normaal' bedrijf, maar de maatschappelijke missie staat voorop. Er wordt geld verdiend, maar vanuit een propositie die de publieke waarde centraal stelt. Deze ondernemers nemen de consequenties van hun keuze voor lief: het is niet efficiënt om een taxi service te voorzien met nieuwe en kwetsbare auto's die

elke 100 kilometer moeten ‘tanken’, wat dan ook nog eens minimaal twintig minuten duurt.

De gemeente Amsterdam investeert ook fors in het aan het werk helpen van langdurig werklozen en het verbeteren van de luchtkwaliteit. Je zou dus denken dat de gemeente Amsterdam Taxi Electric ondersteunt waar ze kan. Het tegendeel blijkt waar. De gemeente Amsterdam maakt zelf geen gebruik van de taxi’s van Taxi Electric. Bij grote bedrijven zoals ABN AMRO, PricewaterhouseCoopers en McKinsey is Taxi Electric *preferred supplier*, maar bij de gemeente krijgen deze ondernemers geen gehoor. Een gemiste kans. Ook bij de recente aanbesteding van het taxivervoer van en naar Schiphol kwam Taxi Electric niet in aanmerking. De reden? Het bedrijf was te jong. De gemeente had dit op een andere manier kunnen oplossen, bijvoorbeeld door een minimaal percentage aan duurzaam vervoer te eisen. Taxi Electric had dan als onderaannemer van een grote aanbieder mee kunnen gaan.

De gemeente Amsterdam blijkt (nog) niet in staat de potentie van een social enterprise met een aantoonbare positieve impact op mens en milieu ten volle te benutten. Niet omdat er een politiek besluit is om dat niet te doen, maar omdat er praktische kwesties in de weg staan – in dit geval aanbestedingsprocedures, een zelfopgelegde barrière. De gemeente benadert het ‘bedrijf’ nog niet als bondgenoot in het realiseren van de gemeenschappelijke doelen. Daarom is het belangrijk voor de overheid om een onderscheid te maken tussen social enterprises en normale bedrijven: ze doen misschien hetzelfde – ze rijden taxi’s – maar ze *zijn* alles behalve hetzelfde. Dat verschil zou op positieve wijze in de benadering tot uitdrukking kunnen komen. Nu wordt het verschil zelfs negatief gewaardeerd, het bedrijf kan niet meedingen in de aanbesteding. Was de gemeente Amsterdam het gesprek met Edvard en Ruud aangegaan, dan was de impact van Taxi Electric waarschijnlijk een stuk groter, wat de Amsterdammers ten goede zou zijn gekomen. Onbedoeld – althans, dat nemen

‘JA, MAAR...’

we aan – snijdt de gemeente Amsterdam zichzelf, Taxi Electric en vooral de Amsterdammers in de vingers.

BewonersBedrijf Malburgen: succesvol gesprek tussen overheid en burger

Waar heeft een wijk behoefte aan? Taallesen voor allochtonen? Schoonmaak van zwerfvuil? Meer activiteiten voor jongeren? Uiteindelijk weten bewoners dit zelf het best, het gaat immers om hun welzijn. Maar hoe achterhaal je wat de behoeften van bewoners zijn? En hoe ga je om met verschillen? Bewoners zijn geen homogene groep en kunnen verschillende wensen hebben. Vragen waar geen vast antwoord op bestaat, maar waarvoor het BewonersBedrijf (geïnspireerd op de Engelse *local development trusts*) interessante nieuwe, in de praktijk ontstane inzichten biedt.

Malburgen is een wijk in Arnhem met een slechte reputatie: de werkloosheid is hoger dan gemiddeld en de leefbaarheid is laag. Malburgen werd in 2007 dan ook aangemerkt als Vogelaarwijk. De overheid heeft veel geïnvesteerd, maar dit heeft nog niet tot de gewenste resultaten geleid (SCP, 2013b). Zomer 2013 hebben de beleidsmakers zich opengesteld voor een nieuwe weg, een weg vanuit particulier initiatief en ondernemerschap, gedreven vanuit de belangen en betrokkenheid van de bewoners zelf. Ambtenaren en beleidsmakers van de woningcorporatie Volkshuisvesting zijn het gesprek aangegaan met Sjef Hamer, geboren en getogen in Malburgen. Hamer weet wat er speelt in de buurt en schroomt niet kritiek te leveren op de gemeente. Uit dat gesprek is het BewonersBedrijf Malburgen ontstaan.

Het BewonersBedrijf Malburgen heeft de volledige zeggenschap gekregen over een voormalige seniorenflat. Deze flat werd niet meer gebruikt als seniorenvoorziening en werd in 2009 omgedoopt tot het *Bruishuis*, beheerd door de Arnhemse woningcorporatie

Volkshuisvesting. Dit Bruishuis had als doel meer leven in de wijk te brengen, maar de bewoners – toch de belangrijkste spelers in een wijk – hadden nauwelijks zeggenschap in de activiteiten van het Bruishuis. Daar is met de komst van het BewonersBedrijf verandering in gekomen. Het BewonersBedrijf Malburgen betaalt een vast huurbedrag aan de woningcorporatie en is zelf verantwoordelijk voor de verhuur van de wooneenheden en bedrijfsruimtes. Beslissingen worden gemaakt door vijftig bewoners namens de wijk. Een zakelijk leider bewaakt de professionaliteit van het BewonersBedrijf. De winst die wordt gemaakt door de verhuur wordt geherinvesteerd in de wijk.

Wat maakt het BewonersBedrijf bijzonder? Het BewonersBedrijf moet eigen inkomsten genereren. Het is hierdoor zelfvoorzienend en niet afhankelijk van subsidies. Minstens zo belangrijk is dat het BewonersBedrijf vraaggestuurd werkt en aansluit bij de wensen en behoeftes in de wijk. Om te kunnen voortbestaan *moet* het aansluiten bij waar koopkrachtige vraag ligt in de wijk – waar de koopkracht zeer beperkt is. Dat zorgt voor aandacht voor wat er écht nodig is en voor creativiteit in hoe de producten en diensten tot stand komen. In het Bruishuis kunnen studenten een kamer huren en krijgen ze korting op de huurprijs als ze vrijwilligerswerk doen. Misschien is er helemaal geen behoefte aan studenten die vrijwilligerswerk doen? Dan zal het bedrijf een andere manier moeten verzinnen om huurders en vrijwilligers te vinden. Daarnaast stimuleert het BewonersBedrijf de lokale economie. Wanneer het BewonersBedrijf winst maakt, wordt dit geïnvesteerd in projecten waar lokaal behoefte aan is. Vaak zullen deze dus worden uitgevoerd door wijkbewoners. De lokale economie krijgt hierdoor een stimulans. Het geld lekt niet weg naar een andere wijk of andere gemeente, maar blijft lokaal circuleren en waarde toevoegen. Zo creëert één euro lokaal meer waarde, voor meer mensen en organisaties.

De situatie in Malburgen laat zien dat uit een gesprek tussen beleidsmakers en actieve bewoners een levensvatbaar bedrijf kan ontstaan.

Zeggenschap en verantwoordelijkheid liggen bij de bewoners. Voor de lokale overheid is dit nieuw, maar het wordt als waardevol ervaren. In Malburgen hebben de gemeente en de woningcorporatie het aangedurfd, met als gevolg een hele nieuwe vorm van burgerbetrokkenheid. Cruciaal is dat er vraaggestuurd wordt gewerkt; Sjef Hamer weet beter wat er speelt in de buurt dan een beleidsambtenaar. Het BewonersBedrijf is een interessante vorm, omdat bewoners niet alleen zeggenschap hebben, maar ook verantwoordelijkheid dragen. De actieve bewoner kan niet meer alleen klagen bij de gemeente, maar kan zelf aan de slag met de problemen in de wijk en zo het BewonersBedrijf gezond houden.

Groei van de sector en de rol van de overheid

De social enterprise past goed bij Nederland. Het is een vorm van ondernemen die sociaal gevoel en ondernemerschap combineert. Nederlandse sociaal ondernemers zijn, net als hun buitenlandse collega's, optimisten. Uit de Social Enterprise Monitor 2013 blijkt dat 90 procent van de ondervraagde social enterprises verwacht dat hun onderneming het komend jaar zal groeien (Social Enterprise NL, 2013). Die groeiverwachting ligt aanmerkelijk hoger dan bij het reguliere MKB, waar iets meer dan de helft groei voorziet. Het optimisme is ongetwijfeld ingegeven door het verleden. Uit dezelfde monitor komt naar voren dat, bij de social enterprises die meededen, de werkgelegenheid voor voltijdse medewerkers in loondienst de afgelopen jaren met 25 procent toenam (Social Enterprise NL, 2013).

Social enterprises kunnen een belangrijke rol vervullen in de nieuwe economie die vanuit de crisis ontstaat en in de participatiesamenleving waarnaar het bestuur streeft. Deze ondernemingen dienen het maatschappelijk belang, terwijl zij geen of beperkte financiële ondersteuning van de overheid vragen. Ze leveren publieke waarde, zonder dat daar primair publiek geld in rond gaat. Social enterprises zijn vaak in staat om diensten te verzorgen die beter aansluiten bij

de behoefte in de maatschappij dan de publieke sector, omdat zij als onderneming meer vraaggestuurd kunnen werken. Ze doen het dus niet alleen tegen voor de overheid lagere kosten, maar bieden ook meer waarde. Social enterprises zijn ondernemend en werken vanuit maatschappelijke uitdagingen, ze zijn een bron van sociale innovatie en creëren nieuwe oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen (European Policy Brief, 2011). Door de inkomstenstroom uit de markt is het ook een model dat minder lasten voor de overheid met zich meebrengt. In het Verenigd Koninkrijk heeft de social enterprise dan ook een centrale rol verworven in de maatschappijvisie van 'Big Society' die in de politiek aldaar gedragen wordt.

Het vormgeven van het bondgenootschap tussen overheid en social enterprises is in de praktijk niet evident. Sociaal ondernemers zijn *ondernemers*, bevoegen idealisten die weinig op hebben met de formalistische en procedurele logica van de overheid. Ook al weten ze dat de overheid niet anders kan, ondernemers doen en denken anders. De overheid moet respect hebben voor wetten en regels, zoals aanbesteding en mededinging, en principes als het handhaven van de rechtsgelijkheid (Bovens et al., 2012). De overheid spreekt wel over doe-democratie, burgerkracht en het responsief maken van de overheid, maar heeft tot nu toe weinig handvatten gecreëerd om daar ook ruimte voor te maken. Dat valt de ondernemers in de praktijk op en ze ondervinden er hinder van. Kan dat niet beter?

Social enterprises en de overheid, hoe kan het beter?

De social enterprise neemt een nieuwe plek in tussen de overheid, goede doelen en commerciële bedrijven. Het is een nieuw model dat in velerlei situaties een beter antwoord kan geven dan de traditionele modellen. Om de ontwikkeling hiervan te stimuleren zullen ambtenaren en politici aan de slag moeten gaan met sociaal ondernemers, en dat is in de praktijk een grote uitdaging (Schulz et al., 2012).

Als een ondernemer opstaat met een idee en daarvoor aanklopt bij een gemeente, ontstaat een probleem, want het past niet in een vast stramien dat voldoet aan de regels en waarden van de overheid. Het is anders en dat maakt het bij voorbaat al heel lastig – hoe wenselijk het idee volgens de gemeente misschien ook is. Je kunt een dergelijk uniek idee niet aanbesteden, er is immers maar één ondernemer die het aandraagt en het met veel passie en risico wil oppakken. Als het idee wordt omgevormd tot een aanbesteedbaar plan, dan moet het worden ‘afgepakt’ van de initiatiefnemer, die daardoor gefrustreerd afhaakt. De aanbieders die afkomen op dergelijke aanbestedingen zijn geschoold in het winnen van aanbestedingen, maar zelden in staat om deze ook tot leven te wekken; de benodigde sociaal ondernemers en hun passie en vaardigheden ontbreken. Via de formele en afgesproken lijn komt de gemeente uit bij de verkeerde partijen – de procedures eindigen in iets anders dan uiteindelijk voor de meeste gemeenten de bedoeling was. Daar ligt dus een belangrijke uitdaging, die voorbij de intenties van ‘meer’ ruimte voor sociaal ondernemerschap gaat.

Wij zien ook gemeentes die van mening zijn dat de entrepreneur het bedrijf weliswaar ‘voor eigen rekening en risico’ moet ontwikkelen, maar tegelijk eist dat de potentiële financiële winst ‘volledig wordt geherinvesteerd’ in de maatschappelijke doelen. Feitelijk is dat een eufemisme voor ‘we willen alleen maar werken met stichtingen’, gedreven vanuit de angst dat een ondernemer er iets aan verdient. Het taboe is dan dat er privaat verdiend wordt aan publieke waarde. Dat is natuurlijk een onhoudbare gedachte. Een ondernemer en zijn investeerders nemen een persoonlijk en financieel risico en werken hard aan de maatschappelijke missie, en hebben dus recht op waardering en uitzicht op een redelijke verdienste. Goede ondernemers haken af en de slagingskans wordt laag. De overheid zou een zakelijker houding moeten aannemen: wie creëert voor welk geld de meeste maatschappelijke waarde? En ja, dat zijn vaak andere types dan de mensen waar de meeste ambtenaren een prettig gevoel

bij hebben. Maar je kunt elkaar vinden in het gemeenschappelijk belang: de maatschappelijke waarde.

Het gaat bij het creëren van een aantrekkelijker klimaat voor social enterprises dus om meer dan goede intenties alleen. Dat begint met het in contact treden met de goede sociaal ondernemers, een heel ander slag mensen, met een heel ander waardesysteem en een heel andere communicatiestijl dan overheidsdienaren. Wil de overheid de vruchten plukken van dit nieuwe fenomeen, dan zal zij empathie en begrip moeten opbouwen voor deze zakelijke idealisten die weinig waardering hebben voor de status quo. Bernard Shaw zei het in 1903 zeer treffend: ‘De redelijke mens past zich aan de wereld aan, de onredelijke mens blijft proberen de wereld aan te passen aan zichzelf. Alle vooruitgang hangt dus af van de onredelijke mens.’

De redelijke mens die vooruitgang wenst, zal zichzelf ter discussie moeten stellen, empathie moeten ontwikkelen voor het andere en een stap naar voren moeten zetten. De doe-democratie en de participatiesamenleving vragen een overheid met een menselijke invulling, met betrokken overheidsdienaren die zoeken naar de ruimte die er wel is, die een stap naar voren doen, die de comfortzone verlaten en nieuwe grenzen verkennen. Dat begint met erkenning van de sociaal ondernemer, de onredelijke mens. Dat is onze oproep aan u beste lezer, als u zo’n type redelijk mens bent.

HOOFDSTUK 7

DE NOODZAAK TOT INSTITUTIONELE INNOVATIE

Roel in 't Veld

Belemmerende dichotomieën

De gebruikelijke geschiedschrijving van ons institutionele landschap begint danig te hinderen. Allerlei dichotomieën die in schoolboekjes voorkomen, zoals publiek-privaat of staat-markt of democratisch-hiërarchisch of egocentriciteit-altruïsme, leveren eigenlijk alleen maar belemmeringen op om de historische evolutie van onze samenleving – ook op het terrein van wonen en bouwen – adequaat te beschrijven. Juist de menging van elementen hieruit is kenmerkend voor onze geschiedenis. In de loop van de negentiende eeuw heeft ons land zowel de parlementaire democratie ingericht als langstal van wegen buiten overheden om gemeenschapsvoorzieningen tot stand gebracht. Waterleiding en onderwijs, boerenleenbank en melkproductiecoöperatie, en niet te vergeten de vakbeweging, scholen en zorginstellingen kwamen tot stand door gezamenlijke actie

van belanghebbenden met idealen. Welbegrepen collectief eigen belang was de voornaamste drijvende kracht.

De institutionele ontwikkeling kenmerkte zich door hybriditeit. Bouwen ten behoeve van wonen was toen al eeuwen een sociale activiteit: de hofjes in onze oude steden zijn daarvan voorname getuigen. Sommige fabrikanten bouwden in de negentiende eeuw fraai voor hun arbeiders, maar het waren toch vooral verzuilde verenigingen die zich toededen op de bouw van redelijke woningen voor kleine luiden. De geleidelijke verstatelijking van veel voorzieningen verliep langs verschillende paden, veelal om financiële redenen, die dominant werden toen de voorzieningen zoals op het vlak van wonen een algemeen karakter kregen. Het coöperatieve bedrijfsleven bleek wel sterk genoeg op zichzelf, maar maakte geen furore buiten de agrarische en bancaire sector. De twintigste eeuw bracht veel overheidsinvloed op het functioneren van markten, ter wille van *fairness* en bestrijding van machtsposities, en na de Tweede Wereldoorlog statelijke *charitas* in de vorm van een sociaal-zekerheidsstelsel. De sociale woningbouw raakte ingebed in een gecompliceerd subsidiebestel.

In het laatste kwart van de twintigste eeuw raakten veel verstatelijkte organisaties op het commerciële pad, veelal omdat de overheid tekortschoot in financiering, maar vaak ook omdat de menging van de vervulling van publieke taken en commerciële activiteiten synergie opleverde. Ook corporaties breidden in dat licht hun activiteiten dikwijls fortuinlijk, ook inhoudelijk, uit. En overheden verzelfstendigden deze organisaties geleidelijk, soms ter wille van marktwerking, soms als emancipatie, en niet zelden ook wel als welkome afstoting. Zo op het oog een begrijpelijke golfslag van de tijd, een beweging rondom de as van evolutie in steeds toenemende welvaart.

Gaten en kieren

Aan het slot van de vorige eeuw echter ontstonden – aanvankelijk nauwelijks als algemeen geldend onderkend – gaten en kieren in het institutionele landschap:

- Een onafzienbare reeks schandalen bracht aan het licht dat in het bedrijfsleven, maar ook in de semipublieke sector de dominantie van begeerte boven fatsoen niet was getemperd door controle en toezicht, maar wel aan raffinement had gewonnen.
- De modieuze, specifieke vorm van schaalvergroting bleek op veel plaatsen noodzakelijke intimiteit in hoogwaardige dienstverlening te hebben vernietigd (wat niet wil zeggen dat intimiteit onmogelijk zou zijn in een grootschalige voorziening).
- De stelsels voor sociale zekerheid bezweken onder uitholling door oneigenlijk gebruik, waardoor ze te kostbaar werden, en onder verlies aan geloofwaardigheid.
- De behoefte aan het wegnemen van onvrijwillige risico's leidde tot een schier oneindige reeks hypes rond voedselveiligheid, gebreken in de zorg en feilen van politie en justitie.
- De verzelfstandiging leidde naar het oordeel van de politiek op een aantal plekken niet tot verbetering van prestaties.
- Teleurgestelde politici openden de aanval op hybride organisaties.
- De representatieve democratie bleek niet zo representatief voor de sentimenten die ten aanzien van groepen nieuwe burgers leefden.

Belangrijk is dat voornoemde kieren en gaten niet alleen leidden tot beleidsaanpassingen, maar dat ook de zienswijzen van burgers op het niveau van waarden meer dan marginale verandering ondergingen. De cliënt in de sociale zekerheid die in de jaren zestig nog overwegend als hulpbehoevende was gekenschetst, raakte nu vooral getypeerd als een persoon die tijdelijk een mankement vertoonde, een potentiële misbruiker was en met kracht moest worden geprikkeld om zo kort mogelijk een beroep op de uitkering te doen en zo

snel mogelijk zijn plaats op de arbeidsmarkt te hernemen. De nieuwe burger, of allochtoon, was niet langer een welkome aanvulling op het aanbod van arbeid, maar een potentiële bedreiging voor culturele homogeniteit. Sluimerde dit aanvankelijk nog, vanaf 2002 veranderde het politieke klimaat in gure richting. Populisten betrokken de hoofdrollen op het politieke schouwtoneel, en de overige politici verdrongen zich een voor een om hen in stijl na te bootsen en tegen hun opvattingen aan te schuren. De levensduur van kabinetten nam af.

De crises vanaf 2008 leidden tot aantasting van pensioenrechten en tot aanzienlijke vermogensverliezen bij een flink deel van de bevolking, vooral vanwege de daling van de huizenprijzen. De woningbouw kwam bijkans tot stilstand. De regering voelde zich genoodzaakt tal van voorzieningen te versoberen. In het sociale domein verwezenlijkte het Rijk deze doelstelling, althans op papier, door gelijktijdige decentralisatie van de uitvoering over een breed front. Een golf van uitingen aangaande zelfredzaamheid, de vitale samenleving en participatie leverde een beleidstheorie op, waardoor de versobering als heilzaam was te beschrijven. Adviesorganen en ministeries roerden eensgezind de trom. Toen realisatie van diversiteit in dienstverlening dreigde, was de regering er als de kippen bij om aan te geven dat dit niet de bedoeling kon zijn. De gemeenten raakten pas echt gemangeld toen tal van professionele organisaties – werkzaam in beroepen waarin protocollering en standaardisatie sterk op de voorgrond waren getreden – zich aan de zijde van de regering schaarden, met het doel om aan gemeenten de beloofde discretionaire ruimte al te ontnemen voordat zij daadwerkelijk gestalte had gekregen.

Golven van financieel purisme overspoelden daarnaast ons land, als medicijn tegen uitwassen, maar ook om een uitlaatklep te bieden voor jaloezie. Een voormalig premier zag zich geëerd met een naam verwijzing voor een inkomensnorm in het publieke domein: de Balkenende-norm. Het meest recente kabinet kwam tot stand

met een nieuwe systematiek van formeren – iedere partner per issue zijn gelijk – die vervolgens noopte tot een schier oneindige reeks van maatschappelijke deelakkoorden om tot enig draagvlak te komen, waarbij de tegenstrijdigheden tussen de akkoorden niet lang onopgemerkt bleven.

Onder de zojuist aangeduide oppervlakte tekende zich het onvermogen af om tot snelle institutionele hervorming te komen. Praktijken van voor de crises herstelden zich geleidelijk, het verscherpte toezicht leverde niet het verlangde verscherpte inzicht of verbeterpotentieel, en de in dichotomieën geschikte retoriek der politici bleek geen bruikbare handvatten op te leveren voor vruchtbare ideeën over institutionele innovatie. Voormalige sociaaldemocraten bejubelden nu vanuit de adviesorganen de vitale samenleving en de zelfredzaamheid, terwijl voormalige liberalen een lied aanhieven over de participatiesamenleving. De corporaties deinden mee op de golven van crisis en beleid, en alle zojuist genoemde relevante elementen van de recente ontwikkeling deden zich ook in deze sector voor. Scheef wonen werd een steen des aanstoots, de woningmarkt bleek verziekt door ineffectieve regulering, banken die eerder met gulle hand hypotheken uitdeelden, speelden nu schraalhans, veel managers verdienden naar de nieuwe inzichten te veel, fraudes baarden opzien en nadat het investeringsvermogen van corporaties eerst door strenge maatregelen meer dan gehalveerd werd, ontstonden klaagzangen over onvoldoende innoverend vermogen.

De kennisdemocratie

Wij willen ons hier afvragen welke mogelijkheden er bestaan om in de huidige context van samenleving en bestuur, die wij typeren als kennisdemocratie, tot verstandige institutionele aanpassingen te komen.

Kennisdemocratie duidt daarbij op de toenemende intensiteit van de verstrengeling tussen politiek, media en wetenschap (In 't Veld, 2010, 2012). De ontwikkeling van elk van de drie hoekpunten in deze driehoek is op zichzelf al opmerkenswaard. In de politiek ontstaan naast representatieve democratie uiteenlopende elementen van participatieve democratie met onderlinge spanningen. In de media bestaan naast de klassieke corporate media (Castells, 1996) oftewel top-down media, nu ook social media, oftewel bottom-up media, met een totaal andere business case en een andere logica, en eveneens met onderlinge spanningen. En in de wetenschap ontwikkelt zich naast de klassieke vormen van disciplinaire research (*normal science* volgens Ravetz, 2005) nu ook transdisciplinariteit (*post-normal science*), ook vol van spanningen op institutioneel en methodologisch vlak. Niet alleen binnen de hoekpunten van politiek, media en wetenschap, maar vooral ook in de verhouding daartussen, treden veranderingen op, onder invloed van indringende technologische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Konden we bijvoorbeeld eerder vaststellen dat verstrengeling tussen klassieke media en politici begrijpelijk was omdat politici alleen via de media met de kiezer konden communiceren, stellen internet en Twitter nu in staat tot directe communicatie tussen politicus en burger. Daardoor vermindert voor de politicus zijn afhankelijkheid van de klassieke media. Was er in het verleden ruimte en tijd om in het vaktijdschrift de reikwijdte van de disciplinaire waarheidsclaim zorgvuldig te begrenzen, de mediatisering van de wetenschap laat in een beleidsadvies van dertig seconden op prime time nieuws iedere nuance verdwijnen en vaak alarmisme op de voorgrond treden. Waarna het vertrouwen in de wetenschap daalt na het op korte termijn uitblijven van de voorspelde ramp. Zie het klimaatdebat. De inbreng van wetenschappers in de media laat zich verdedigen met een beroep op de verantwoordelijkheid van de intellectueel. Maar het is wel de vraag of expertise in een wetenschappelijke discipline het vermoeden rechtvaardigt dat de expert ook een meer dan

gemiddeld gefundeerd inzicht heeft in maatschappelijke problematiek. Nog afgezien van de vele onbedoelde effecten van alarmisme.

Tallose andere verschuivingen in de driehoeksrelaties treden eveneens op. De actoren binnen deze relaties zijn zich dikwijls nauwelijks bewust van de afhankelijkheidsrelaties waarbinnen zij functioneren: de wetenschapper waant zich de onafhankelijke analist, terwijl hij voortdurend wordt gebruikt door anderen; de journalist meent dat hij de waarnemer, boodschapper en onthuller is, terwijl zijn bazen de inhoud van zijn werk beoordelen op economische waarde in de overlevingsstrijd tussen media; de politicus denkt te besturen, terwijl hij aangestuurd wordt door media en wetenschap.

Nieuwe technologieën en macht

Deze emergente ontwikkeling is volop in gang en absoluut niet afgerond. Geen zinnige voorspelling is bijvoorbeeld mogelijk over de komende impact van Big Data op de zojuist beschreven relaties. Wel is zichtbaar dat de aard en beperkingen van nieuwe technologie invloed uitoefenen op de cultuur en inhoud van ieder van de drie: de honderdveertig tekens grens van Twitter op taalgebruik, crowd searching en sourcing op politieke manifestaties, en eerder de televisie op politieke mores. De verhouding tussen technologische en maatschappelijke innovatie krijgt in de driehoek pregnant gestalte. Technologische superioriteit bij informatievoorziening verschaft macht, zoals eerder militaire of economische superioriteit.

Ontwikkelingen met onvoorspelbare opbrengsten

Technologische innovatie levert in de kennisdemocratie een reeks specifieke mogelijkheden op die we samenvatten als het faciliteren van een *prosumer*: een actor die in een en dezelfde reeks van activiteiten consumptie en productie verenigt, vrije tijd en werk

combineert. Of het nu de invloed van sociale media betreft, bijvoorbeeld op het terrein van wonen en bouwen, of de 3D-printer dan wel microlandbouw of de lokale energievoortbrenging, steeds zijn dezelfde elementen aanwezig: de schaal is beperkt, de effectiviteit is concurrerend en samenwerking loont. En de technologie faciliteert, maar veroorzaakt ook verschuivingen in de onderlinge machtsrelaties. *Prosumers* verenigen zich in gemeenschappen die, net zoals de woningcorporaties meer dan anderhalve eeuw geleden, opereren op basis van welbegrepen eigen belang. De overheid hebben zij niet nodig. Relevant is wel dat de decentrale voortbrenging geen geïsoleerde voorziening impliceert: een stelsel van energievoorziening heeft permanent behoefte aan een centrale productiefaciliteit om stabiliteit te garanderen, de *prosumer* op YouTube heeft internet nodig, microlandbouw vindt plaats met behulp van grootschalig waterbeheer. Met andere woorden, grootschaligheid en kleinschaligheid gaan hand in hand, veroorzaken spanning, maar hebben elkaar ook nodig (vergelijk Beck, 2006, 2009; Giddens, 2009).

Insluiting, maar ook uitsluiting

Burgerinitiatieven zijn vaak eveneens uitingen van welbegrepen collectief eigen belang van de groep initiatiefnemers. En wellicht hebben de deelnemers ook een democratische ervaring bij de creatie en verwezenlijking van het initiatief, maar daarmee is niet verzekerd dat het initiatief geen negatieve externe effecten oplevert voor anderen in de buurt. De honorering van het burgerinitiatief is dus gebaat bij een voorafgaande toets op de afwezigheid dan wel het niet-dominante karakter van zulke effecten.

Een overeenkomstig verschijnsel doet zich voor bij de creatie van onderlinge waarborgmaatschappijen, zoals een broodfonds tussen zzp'ers ter verzekering tegen arbeidsongeschiktheid. De leden zijn gebaat bij een niet extreem aanwezig risico van de overige leden. Immers, gelijkheid van premie zou moeten corresponderen met een

gelijke kans op baat. Vormen bijvoorbeeld consultants zo'n fonds, dan zullen zij niet geneigd zijn om de stratenmaker – met zijn grote kans op chronisch ruglijden dat arbeidsongeschikt maakt – in hun midden als lid van de coöperatie te aanvaarden. Waar moet de stratenmaker heen? Hij kan zich verenigen met anderen met een soortgelijk risicoprofiel, maar de premie is dan wellicht prohibitief hoog. Hij blijft wellicht onverzekerd achter. Is dit voor een overheid een duurzaam te tolereren positie? Zo niet, welke interventies zijn dan mogelijk? Een verbod voor broodfondsen om mensen te weigeren lijkt onwaarschijnlijk. Een *last resort*-voorziening voor onverzekerbaren? Kortom, de *prosumer* coöpereert, hetgeen tot insluiting, maar ook tot uitsluiting leidt.

De idealen met betrekking tot zelfbestuur door burgers aangaande het goede leven blijken zo hun schaduwkanten op te leveren: insluiting veroorzaakt uitsluiting, het dienen van welbegrepen eigen belang roept ook externe effecten en tegenstellingen op. Burgerautarkie, een monopolie van bottom-up actie en horizontaliteit, het ideaal lijkt bij nader inzien een naïeve utopie. Denkt iemand dat de banken en de googles van deze wereld hun macht tot heil der mensheid zullen aanwenden, zodra overheden zich van inmenging onthouden?

Op zoek naar arrangementen

Een meer algemene karakteristiek van onze tijd is dat het simultane bestaan van tegengestelde fenomenen of ontwikkelingen niet alleen normaal is, maar dat de tegengestelden elkaar ook nodig hebben voor gunstig resultaat. De illusie van een horizontale wereld, waarin geen dwang meer aanwezig is, lijkt mij gevaarlijk naïef. De verticaliteit van de staat is daarnaast onmisbaar, al is de reikwijdte daarvan uiteraard voortdurend in discussie. Herschikking van het debat is mogelijk, zodra we het simplisme verlaten en we ons realiseren dat de bestaande arrangementen een hoge graad van complexiteit

bezitten en bijna steeds een gemengd karakter hebben: horizontaal en verticaal, privaat en publiek, egocentrisch en altruïstisch, centraal en decentraal. Het is nodig systematisch vragen te stellen omtrent de gewenste metagovernance. Welke mengvormen van voornoemde karakteristieken, en van hiërarchie, markt en netwerk zijn geschikt?

Thans beschikbare technologie maakt het mogelijk om collectieve beslissingen met veel meer actuele informatie over voorkeuren van burgers te nemen. Zonder veel kosten zijn massapeilingen mogelijk en is zelfs communicatie omtrent de gewenste inhoud van een beslissing aan de orde, niet met vertegenwoordigers, maar met de gehele populatie. Interactieve beleidsontwikkeling is dus breder dan ooit toepasbaar. Verrijking en participatie kunnen hand in hand gaan. Wat nu vaak genoemd wordt als factor van uitholling van de democratie kan deze evengoed verrijken.

Ten tweede kan de vorming van nieuwe markten een geschikt middel zijn om externe effecten te internaliseren, een voormalige exclusieve plicht van overheden. Meer in het algemeen is het mogelijk om arrangementen te ontwerpen waardoor collectieve beslissingen tot stand komen *zonder centraal besluit*. We creëren dan een veiling of een markt, waarop zij die een voorziening tot stand willen brengen en zij wier voorkeuren ertoe doen elkaar ontmoeten. In een NIMBY-casus bijvoorbeeld – bijvoorbeeld een onaangenaam groot object met publiek nut, zoals een stortplaats voor afval – stellen we de potentiële gedogende gemeente in staat tot uitdrukking te brengen tegen welke prijs zij bereid zou zijn te gedogen, terwijl al zeker is dat de overige genietters van de voorziening, dezelfde groep gemeenten als de potentiële gedogers, gezamenlijk de prijs zullen betalen. Degene die onder couvert de laagste prijs heeft afgegeven, zal de voorziening moeten gedogen en de prijs ontvangen. Ook voucherstelsels kunnen overeenkomstige functies vervullen. Zo ontstaat een ‘onzichtbare hand’ binnen het publieke domein.

Ten derde kan samenwerking in netwerken helpen, voortkomend uit een bewustzijn van complementariteit bij (semi)autonome actoren. De onderliggende waarde is empathie.

De wereld van ruimtelijke ontwikkeling, wonen en bouwen is een wereld waarin publieke en private actoren wel moeten samenwerken, waarin grootschalige infrastructuur onder meer benutting vindt in kleinschalige bottom-up initiatieven van collectief particulier opdrachtgeverschap, waarin uitnodigingsplanologie gestalte krijgt in publiek-private samenwerking. Uiteraard oefenen publieke actoren publiekrechtelijke bevoegdheden uit, maar dit hoeft hen er niet van te weerhouden om ook met private partijen bindende afspraken te maken. De post-crisis wereld zal zijn gekenmerkt door vrijwillig aangegane bindingen, ter wille van de verzoening van tegengestelde bewegingen. Het civiele recht biedt voldoende handvatten voor de juridische vormgeving hiervan. Problemen ontstaan, doordat publieke actoren zich tevens zien geconfronteerd met het bestuursrecht. In het verlengde van wat Teisman (2012) in zijn *Proceskunst* naar voren heeft gebracht, lijkt het gewenst om vanuit het ministerie de mogelijkheden van gemeenten te verruimen om tot regionale samenwerkingsarrangementen te komen. Dat vergt creativiteit naast de bereidheid om de afschaffing van de WGR+, de wettelijke regeling voor intensieve samenwerking tussen overheden, als een tijdgebonden interventie te beschouwen.

Ten slotte is het op stelselniveau noodzakelijk regelmatig te bezien of de onvermijdelijke onbedoelde effecten tot herziening nopen. Zoals in mijn eerdere werk uitvoerig geadstrueerd, is geleidelijke daling van effectiviteit van beleidssystemen normaal, evenals de even begrijpelijke als fatale reactie in de vorm van beleidsaccumulatie. Wil men effectiviteitscrises voorkomen, dan is vroegtijdige ijking onontbeerlijk. Naar mijn overtuiging neemt het tempo van reflexiviteit binnen sociale systemen sterk toe en daarmee ook het tempo van effectiviteitsdaling. Zoals bekend is de enige min of meer duurzame waarborg hiertegen internalisering op waardeniveau

‘JA, MAAR...’

van de doelstellingen van het stelsel. Maar overheden dienen hier terughoudend te zijn, want directe waardebeïnvloeding krijgt al spoedig een totalitair karakter. Even los van het feit dat het de overheid maar heel zelden praktisch lukt.

Transgovernance

Als naam voor de gewenste benadering van de hiervoor geschetste problematiek suggereer ik de term *transgovernance* (Meuleman, 2008, 2012). In deze naam komt tot uitdrukking dat de technologische en de politiek-maatschappelijke ontwikkeling beide in de richting wijzen van intensivering en versnelling van dynamiek. Daaruit vloeit voort dat nieuwe arrangementen niet in beton gegoten dienen te zijn, maar vatbaar en zelfs geschikt moeten zijn voor permanente verandering. Dit perspectief geeft aandacht aan het multi-level karakter – in de trits niche, regiem en landschap – maar veel minder aan het second modernity begrip, en slechts in beperkte mate aan reflexiviteit. De introductie van nieuwe arrangementen is transgovernance indien zij aan adequate eisen als hiervoor geformuleerd voldoen. Dat vereist governance van governance: reflectie op het systeem in plaats van (of beter gezegd: naast) erbinnen.

‘Neue Kombinationen’ tussen de oertypologieën van (be)sturing vormen de bronnen voor nieuw perspectief, maar met nieuw bewustzijn omtrent de simultane aanwezigheid van tegengestelden als hedendaagse existentiële conditie, omtrent reflexiviteit als de aandrijfas van waardendynamiek en daardoor ook van de noodzaak van institutionele dynamiek, omtrent de vergankelijkheid van ieder institutioneel arrangement. Met respect voor de complexiteit die ons omringt en ons bescheiden achterlaat.

HOOFDSTUK 8

OP ZOEK NAAR VEERKRACHT

Martin Sommer

De blik van de buitenstaander

Een paar maanden geleden sprak ik mijn Franse buurboer over het hek – ik ben in het gelukkige bezit van een huis in Frankrijk. Hij was kort voordien voor het eerst in Nederland geweest. En? Een mooi land, de koeien staan er achter sloten in plaats van hekken. Maar vooral: waarom hebben jullie dat hele land volgebouwd met nieuwbouw? Het is krankzinnig, overal nieuwbouw!

Ja, waarom eigenlijk? Tot voor kort hoorde nieuwbouw in mijn afdeling vanzelfsprekendheden van Nederland, net als klompen, drugsbeleid en de Rotterdamse haven. Nu het crisis is en de helft van de kantoren leeg staat, worden er vragen gesteld over hoe dat zo gekomen is. Maar eigenlijk is nog altijd het overheersende geluid dat er gebouwd moet worden, zonder al te veel vragen waarom dan wel.

Net als bijvoorbeeld in Spanje is in Nederland de overheidssector die gaat over Wonen en Bouwen haar onschuld wel kwijt. We zijn geen

haar beter geweest dan de Spanjaarden, met onze kantorenmarkt en met een particuliere schuld aan hypotheeklen die groter is dan het bruto binnenlands product en die de belangrijkste verklaring is voor de versukkeling waarin het land nu verkeert. En niet te vergeten, we zitten met een volgebouwd land – voor het eerst hoor je voorzichtig opmerken dat er misschien wel genoeg woningen in Nederland zijn: acht miljoen voor ruim zeventien miljoen mensen. Dat maakt de vraag misschien nog wel prangender: wat nu? Geen wonder dat die vraag ook bij het ministerie opkomt.

Ik heb niet de pretentie in deze bijdrage het raadsel van de volkshuisvesting, van de hypotheekrenteaftrek, de Vogelaarwijken of de ingestorte kantorenmarkt op te lossen. De blik van de buitenstaander, dat is wat ik hier kan leveren. Want ook de blik van de buitenstaander kan nuttig zijn, vooral in een land dat zich op de borst klopt in verband met de mooie consensus. Samen al polderend tot een oplossing komen is schitterend, maar betekent ook dat daarbuiten niet veel leven is.

Een benarde sector

Het beleidsterrein wonen en bouwen was altijd typerend voor de Nederlandse bestuurscultuur. Per definitie voor de lange termijn, die stenen staan er over een paar decennia ook nog. En bij uitstek het paradijs voor paternalistische ingenieurs. Top-down, voor de mensen, niet door de mensen. Te belangrijk om aan de luimen van de kiezer over te laten. Wonen was ook het voertuig van maatschappelijke idealen, van sociaal- en christendemocratie. Wonen is hier nooit alleen wonen geweest, maar ook sociale stijging, leefbaarheid, sociale cohesie, emancipatie en beschavingscursus ineen. En er gaat veel geld in om. Nederland blijkt, met zijn voorkeur voor de lange termijn, zijn bestuurlijke traditie, zijn even grootschalige als complexe instellingen en zijn modieuze consensus met als gevolg eenzijdigheid (financiële sector), een samenleving die buitengewoon

kwetsbaar is voor schokken. Juist op het beleidsterrein van wonen en bouwen.

In de volkshuisvesting bestaat een lange traditie van woningbouwcorporaties, zogeheten niet-statelijke actoren die publieke taken verrichten, ‘toegelaten instellingen’. Dat geldt ook voor andere sectoren als gezondheidszorg of onderwijs, alles in de mooie verzuilde geschiedenis. De bemoeienis van de overheid gaat ook ver terug – al na de Eerste Wereldoorlog werd het bestuur van de woningbouwverenigingen geprofessionaliseerd (Beekers, 2012).

Al heel lang bestaat er spanning tussen de overheid en ‘de sector’ – en ook die spanning zie je elders terug: gezondheidszorg, onderwijs, omroep, cultuur, overal dus waar een zekere zelfstandigheid heerste, een politiek en financieel belang, en men eerder geneigd was om naar de overheid te kijken dan naar de burger-afnemer. Vanuit de staat bezien was steeds de vraag: hoe krijgen we hier greep op, hoe voorkomen we dat de uitgaven uit de hand lopen. Vanuit de sector zelf omgekeerd, hoe houden we de politiek buiten de deur?

In de jaren negentig van de vorige eeuw deed zich een soort doorbraak voor. Het was een voorbeeld van de hiervoor beschreven modegevoeligheid, want in Nederland werd de verandering radicaler aangepakt dan elders. In Amerika heette het fenomeen NPM, New Public Management, en de gedachte was: van bovenaf managen van mondige burgers gaat niet meer. Laat waar mogelijk de markt het werk doen. Dat gold ook voor het Nederlandse middenveld, inclusief de volkshuisvesting waar al sprake was van ‘zelfregulering’. Vermarkting leek voor de hand te liggen. Daar is later een flinke tol voor betaald. De zogeheten bruteringsoperatie van Heerma (1994) moest een einde maken aan het rondpompen van miljarden. Het idee was een sector die zijn maatschappelijke plicht deed en tegelijk zichzelf financieel bedroop. Wouter Beekers spreekt in zijn geschiedenis van de woningbouwcorporaties van een ‘professionele en commerciële logica’ (Beekers, 2012).

Tegelijkertijd was er een verschuiving zichtbaar van overheidsschuld naar particuliere schuld. In de jaren negentig stroomden de middeninkomens massaal naar de koopsector. Geld lenen werd goedkoper, de hypotheke werden steeds ingenieuzer en vooral hoger. Er waren wel risico's voor de staat, al werden die nauwelijks gezien, omdat de stilzwijgende aanname was dat de waarde van de huizen steeds zou stijgen. Met de kredietgaranties zag je een verschuiving van overheidsschuld naar overheidsrisico optreden. Er werd vrolijk gebouwd, aangemoedigd door gemeenten die weliswaar bij de corporaties weinig meer in konden brengen dan een vrijblijvende 'woonvisie', maar die wel grif verdienden aan de uitgifte van grond.

Aan de vooravond van de bankencrisis van 2008 was dit de situatie. Driekwart van de huizen was in particuliere handen. De maatschappelijke basis van de corporaties was allengs smaller geworden. Men was daar aan het ondernemen geslagen en commerciële activiteiten moesten de grondslag leggen voor de onrendabele sociale woningbouw. Ook het toezicht hoefde niet meer zo nodig. Alle vier de grote accountantskantoren keurden nog in 2010 de rekeningen van de verzamelde corporatiesector goed. Had men niet goed gekeken of was de aandrang van de maatschappelijke consensus zo groot, dat men niet meer in staat was iets te zien?

Paniek, diskrediet en oorlogspad

De balans verstoord, zo heet met gevoel voor understatement het rapport dat woningkoepel Aedes aan de vooravond van de parlementaire enquête heeft laten opstellen. In de bouwwereld heerst paniek, de bouw ligt op zijn gat, de hele sector is in diskrediet, de politiek is op oorlogspad. Overall incidenten en ellende. 'Fraude en zelfverrijking – het is een topje van de ijsberg' (Jong, 2013). In het Aedes-rapport staat een figuur van de driehoek overheid, markt, gemeenschap. Met in het midden een zwarte stip: de corporatie.

Het is een inzichtelijk plaatje, omdat je in een oogopslag ziet waarom juist de corporaties zo onder vuur liggen. Alle drie de betrokken partijen zijn zélf danig in diskrediet geraakt. De markt kan sinds de crisis weinig goed meer doen en heet sinds 2008 neoliberalisme. De overheid zelf heeft het allemaal laten gebeuren en aangemoedigd. En de derde betrokken partij, door Aedes-rapporteur Jan Kees Helderman ‘de gemeenschap’ genoemd, was eigenlijk de grote onbekende.

Al jaren gold voor het hele Nederlandse middenveld de vraag: van wie is de sector nu eigenlijk? Men was bezig met maatschappelijk ondernemen, steeds met de overheid als risicodrager. Langzaam daagde het besef dat ondernemen met het risico voor anderen niet bestaat. Iedereen kent nu het begrip *moral hazard*, eerst van de systeembanken, later van systeemlanden, daarna was zelfs sprake van systeemziekenhuizen.

Kortom: de politieke weerstand tegen zelfregulering is enorm gegroeid, waarbij je kunt aantekenen dat het geheugen voor de eigen rol daarin bescheiden is. Eenzijdige heffingen voor een corporatiesector die het aan legitimiteit ontbreekt, een huizenmarkt die ‘op slot’ zit vanwege de schuldaflossingen, een kantorenmarkt die feitelijk niet meer bestaat en tot slot een maatschappelijk vertrouwen dat tot het nulpunt is gedaald. Dat is waar we nu staan.

Op zoek naar antikwetsbaarheid

Intussen is er een parlementaire enquête over de handel en wandel van woningcorporaties van start gegaan. Er zullen slechteriken worden aangewezen en zonder twijfel moeten er meer regels komen. Voor dat eerste is ruimschoots aanleiding. Volgens het Aedes-rapport is sprake van vijftien tot twintig belangrijke incidenten – te weten mismanagement en te grote risico’s, speculatie en financieel mismanagement, en fraude respectievelijk zelfverrijking.

Schuldigen aanwijzen is verstandig, maar laten we het over die regels hebben. Van de laatste parlementaire onderzoeken herinner ik me dat er in het onderwijs een fusietoets moest komen. En vernieuwing mocht alleen maar *evidence based*. Een recentere onderzoek van de Eerste Kamer leverde op dat verdere privatisering of liberalisering alleen nog mocht na afvinken van een heel protocol. Dit alles volgens de bekende risico-regelreflex. Dat komt politici ook wel goed uit, dan kunnen ze weer regels maken. Maar schieten we daar wat mee op of is het alweer een mode? De veronderstelling is steeds dat de markt het gedaan heeft. Publieke instellingen zijn zich als marktinstellingen gaan gedragen en dat heeft al die ellende veroorzaakt. Maar is dat zo? De Britse historicus Niall Ferguson wijt deze economische crisis niet zozeer aan het uit de bocht gevlogen marktdenken, niet aan deregulering, maar aan slechte regulering (Ferguson, 2012). Ook in de corporatiesector vond men lange tijd niet dat er te weinig regels waren of dat dingen überhaupt niet geregeld waren. Veelzeggend is dat de toezichthouders op woningcorporatie Vestia zelfs verontwaardigd waren dat ze verwijten kregen – ze hadden gewoon hun werk gedaan.

Het is dus de vraag of meer regels ons gaan helpen. Integendeel, kwetsbaarheid wordt door meer regels alleen maar vergroot. Nederland is zichzelf eindeloos aan het fijn-afstellen met regels en systemen, aanrijdtijden van de ambulance op de minuut en de aansluiting van de voorschool op de commerciële opvang. Maar complexe regelsystemen vergroten over het algemeen alleen maar de risico's op ongelukken. Hoogleraar risicomanagement Nicholas Nassim Taleb (2012) schrijft daarover in zijn belangwekkende boek *Antifragile*: 'Naarmate samenlevingen ingewikkelder worden, met instellingen die opereren op de rand van hun mogelijkheden, en de specialisatie verder toeneemt, dan worden zij in toenemende mate kwetsbaar voor instorting.' Wat gebeurt er als we die les toepassen op het beleidsterrein van wonen en bouwen?

Complexiteit en onbedoelde gevolgen

Het beleidsterrein van wonen en bouwen is doordrongen van complexiteit. Een inherent kenmerk van complexiteit is dat het leidt tot een baaierd van onbedoelde gevolgen. Onbedoelde gevolgen naar aanleiding van bewuste interventies, maar ook emergente ontwikkelingen die als vanzelf zonder bedachte interventie opkomen. De vraag is of het huidige systeem van sturing en toezicht berekend is op die complexiteit en emergentie. De onbegrijpelijke financiële constructies van Vestia leidden (voorspelbaar) tot fraude en mismanagement. Een kennismonopolie maakt toezicht bijna onmogelijk – logische gevolgtrekking is dat je niet iets moet doen aan het toezicht, maar aan het monopolie. Al die halfslachtige marktconstructies vroegen als het ware om *moral hazard* – ondernemers die op kosten van een ander de dienst uitmaken. *Moral hazard* moet dus met wortel en tak worden uitgeroeid. Vandaar mijn enthousiasme om de schulden aan te pakken – ook hierin blinkt Nederland overigens niet uit.

Wat is dan het alternatief voor sturing van bovenaf, die per definitie ontoereikend is voor de grote complexiteit waarin geïntervenieerd wordt? Het modieuze antwoord is: de instellingen van het middenveld, nu ‘zonder eigenaar’, moeten weer een eigenaar krijgen. Het is een romantisch idee, de buurt begint een schooltje of een stuk of wat ouderen beginnen hun eigen verzorgingstehuis. De onvolledigheid van sturing en controle van bovenaf wordt dan vervangen door het eigenaarschap van onderop. Mijn eerste reactie zou zijn: schattig, maar te kleinschalig om serieus te zijn. Toch moeten we dergelijke initiatieven niet te snel afdoen. Als groot, complex en zonder verantwoordelijkheid riskant is voor ongelukken, moet je zoeken naar klein, eenvoudig en betrokken. In sommige opzichten gebeurt dit min of meer vanzelf: hypotheek zijn inmiddels aanzienlijk vereenvoudigd en wie een hypotheek wil, moet een gedeelte al bij elkaar gespaard hebben. Ook dat vergroot het verantwoordelijkheidsbesef.

Meer in het algemeen zou ik in het kielzog van Taleb (2012) zeggen: analyseer kwetsbaarheid en probeer de mogelijkheden van het tegendeel, veerkracht, robuustheid of antibreekbaarheid, zoals Taleb het zelf noemt, in kaart te brengen. Nederland is nog altijd een *high trust society* en het zou goed zijn eens wat bestuurlijke argwaan te organiseren. Dus als de experts unisono roepen dat we ‘op grond van de demografie zeker weten hoe van alles gaat lopen over dertig jaar’ dan wordt het tijd voor tegenspraak. Om maar wat te noemen, de gevreesde leegloop van Limburg blijkt alweer gestuit door de komst van nieuwe bewoners uit Duitsland. Geen rekening mee gehouden. Wantrouwen past de profeten die zeker weten dat we nu ‘verkeerde huizen op de verkeerde plaats’ hebben.

Er is een aantal vuistregels voor veerkracht. Geen eenzijdigheid, maar variatie. Wie niet ziek wil worden, moet niet alleen maar frikadellen eten, maar de schijf van vijf. Geen Almeres en Leidse Rijnen meer, maar diversiteit, in woningontwikkeling, in vormen van eigendom, geen formidabele woningbouwvereniging die de dienst uitmaakt en de arme wethouder van een middelgrote gemeente totaal wegspeelt. Liever decentralisatie dan centralisatie – en dan ook echt –, eenvoud is beter dan complexiteit, improvisatie beter dan regels. Verminder verplichtingen, want verplichtingen zijn risico’s – zie de veronderstelling dat huizen almaar in waarde zouden stijgen zodat die tophypotheek een goed idee leek. Schulden zijn risico’s en met sparen wapen je jezelf tegen onverwachte schokken. Particulieren beseffen dit en zijn intussen bezig hun hypotheek af te betalen. Overheden worden door de Europese Commissie gedwongen om hun verplichtingen af te bouwen. De belangrijkste les van deze crisis voor de overheidssector wonen en bouwen lijkt: denk na over een nieuwe manier van werken waarin er geen zekerheden over de lange termijn bestaan. Niet door nog slimmer na te denken, maar door juist in lijn met de antibreekbaarheid van Taleb te investeren in openheid, variatie en veerkracht. Daarmee bouw je

geen nieuwe Vinex, dat klopt, maar er ontstaan mogelijk wel meer veerkrachtige en leefbare nieuwe gemeenschappen. En was dat oorspronkelijk niet de bedoeling?

CONCLUSIE

DE TOON VAN DE TWIJFEL

Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

Een omstreden ontwikkeling

Er is in het publieke debat veel aandacht voor maatschappelijk initiatief, zelforganisatie en het vertoon van eigenaarschap of 'samenredzaamheid' van burgers en bedrijven. Deels gevoed door inspirerende voorbeelden van hoe het kan, en deels ook in reactie op een voortschrijdende beleidspraktijk waarin bepaalde taken vanuit de overheid naar de gemeenschap worden teruggeduwd. Adviesorganen als de WRR, de RMO en de ROB lieten er rapporten over verschijnen. Planbureaus als het SCP en PBL hebben er verkennende studies naar verricht. Het kabinet heeft erover bericht in de nota over de doe-democratie en gaf er via de Troonrede ruchtbaarheid aan. Misschien niet als meest concrete beleidsvoorstel, maar wel als 'woord' dat toekomstige richting aanduidt.

De concrete uitwerking van de oproep tot toenemende participatie in het publieke domein is op vele beleidsgebieden te merken. Denk aan de grote decentralisaties in het sociale domein, die naast besparing door efficiencywinst voorsorteren op meer eigen regie,

eigen kracht en zelfredzaamheid. Hetzelfde gebeurt in de herordening op het terrein van wonen en bouwen: spontane stedenbouw, organische gebiedsontwikkeling, zelforganisatie, sociaal ondernemerschap en innovatieve allianties tussen maatschappelijke partijen zijn er allemaal uitdrukkingsvormen van. In alle beleidsterreinen is de invloed ervan merkbaar.

Acht keer kritische reflectie: ‘Ja, maar...’

Er gebeurt dus van alles rond de participatiesamenleving. Tegelijkertijd is het de vraag wat er dan precies gebeurt en wat dat gebeuren werkelijk betekent? Die vraag is voer voor een intens debat: op de opiniepagina’s, in politieke debatten, op radio en televisie, tijdens debatavonden en op websites en blogs over deze thematiek. Op allerlei plaatsen is er kritische discussie over het idee van de participatiesamenleving. Sommigen stellen daarin vooral de empirische vraag of participatie wel werkelijk is. Gebeurt het wel echt, ook voorbij het bovenlaagje van mediagenieke initiatieven? Wat is de werkelijke omvang en wat is de impact op het geheel nu eigenlijk? Anderen kijken meer naar de normatieve dimensie en vragen zich af of meer participatie wel wenselijk is. Welke gevaren komen ervan, waar liggen de kwetsbaarheden en bij wie komen die terecht? Mag het wel? We zien dat de discussie over de participatiesamenleving vanuit deze beide perspectieven gevoerd wordt. Met grote intensiteit en – vooralsnog – weinig beweging naar een gedeelde positie.

In deze bundel zijn acht bijdragen opgenomen die vanuit uiteenlopende invalshoeken kritisch kijken naar de kwaliteiten en kansen van participatie. De auteurs reflecteren op de kwetsbaarheden en risico’s van de participatiesamenleving in het domein van wonen en bouwen. Elke bijdrage brengt op een andere manier een ‘ja, maar...’ bij de participatiesamenleving in. De één meer empirisch (is het werkelijk?), de ander normatief (is het wenselijk?). De één vooral ontwerpend (zo kan het beter), de ander meer frontaal (hierom moet

het stoppen). De één meer vanuit zijn eigen praktijk (dit kom ik tegen), de ander vanuit een beschouwende positie (ik zie dit gebeuren). De auteurs hebben in hun bijdragen hun bedenkingen, kanttekeningen, vraagtekens en komma's bij de ontwikkelingen expliciet gemaakt. Zo is deze bundel niet de verzameling van alle kritieken op de participatiesamenleving, maar wel een verzamelplaats waar de breedte van het debat aan bod komt. De bundel biedt zodoende acht keer een kritische reflectie op het beeld van de participatiesamenleving in het beleidsdomein van Wonen en Bouwen, op acht heel verschillende manieren. We benoemen hieronder een aantal van de terugkerende thema's uit de bijdragen van de auteurs.

Ja, maar het is niet nieuw

Alleen al de gedachte dat er sprake zou zijn van zoiets als de ontwikkeling naar een participatiesamenleving roept kritiek op. Dat er sprake zou zijn van een nieuw fenomeen wordt door verschillende auteurs in deze bundel betwist. Paul Frissen wijst erop dat de samenleving altijd in beweging is en dat de claim van grote verandering in de huidige maatschappelijke dynamiek eerst maar eens in historisch perspectief moet worden geplaatst. Volgens Frissen is niet de maatschappelijke zelforganisatie maar de monopolistische positie van de staat de historische anomalie. In die zin treedt er langzaam weer normalisering op, waarbij de overheid wordt teruggedrongen door maatschappelijk initiatief – waarbij Frissen niet veel werkelijke terugtred van de overheid waarneemt. Rutger Bregman doet een vergelijkbare constatering. Participatie is volgens hem van alle tijden en staat ook los van het beleid van de overheid. Nieuw is dat er rond participatie een schijnbaar doe-het-zelf evangelie is ontstaan, dat niet los gezien kan worden van de onbetaalbaarheid van collectieve arrangementen. De participatiesamenleving is voor hem een dekmantel voor bezuinigingen. Bregman ziet weinig oprechte interesse van de overheid in participatie, en eigenlijk ook maar heel beperkt de relevantie van de overheidsrol bij participatie.

Ja, maar het is tijdelijk en ad hoc

Ook het maatschappelijk gewicht dat dit soort initiatieven van burgers en bedrijven in de schaal legt is omstreden. Volgens Justus Uitermark gaat het in de stedelijke omgeving om experimenten die tijdelijk zijn, precair, voorwaardelijk en opportunistisch en waarvan moet worden afgewacht wat ervan overblijft als na de crisis de gevestigde partijen weer oprukken en het oude model herbevestigen. De betekenis ervan is beperkt in het licht van de maatschappelijk sectoren waarop ze betrekking hebben, zo stelt ook Arnold Reijndorp. Hij verwacht dat bij een overheid die vooral werkt met grote aanbestedingen uiteindelijk toch alleen de grote partijen overblijven. Zij krijgen na de spannende experimenteerfase weer de overhand boven kleine initiatieven van onderop. Die blijven buiten de grote geldstromen en moeten het met een aardige maar eenmalige subsidie doen. Zo stukt het financieringsmodel en trekt de traditionele industrie de activiteiten weer naar zich toe. Reijndorp neemt dat proces al waar in het sociale domein en ziet hetzelfde gebeuren op het terrein van Wonen en Bouwen. Omdat het niet lukt om een meer structurele plek voor initiatieven van onderop in het sturingsmodel van de overheid in te bouwen zullen ze op termijn verdwijnen. Let wel, dit is dus een andere boodschap dan het vaak gehoorde argument van ‘verveling’ bij initiatiefnemers. De initiatieven zijn niet tijdelijk omdat de initiatiefnemers geen zin meer hebben, maar omdat het niet lukt om de slag naar het grotere systeem van ontwikkeling, beheer en de ‘grote geldstromen’ te maken. Sommer ziet iets vergelijkbaars gebeuren. De lessen die de overheid trekt uit de problemen met de bestaande systemen in het domein van Wonen en Bouwen liggen eerder in het ‘finetunen’ van het huidige arrangement, dan in het toelaten van andere oplossingen. Uiteindelijk drukken de gevestigde partijen – en hun in poldercoalities verankerde gedeelde belangen – de vernieuwing toch weer weg, om hun eigen koers te vervolgen.

Ja, maar participatie sluit uit

Of de participatiesamenleving nu nieuw is of niet, de praktijk ervan brengt risico's van uitsluiting met zich mee. Een aantal auteurs brengt dit argument in. De initiatieven zijn selectief in wie ze toelaten, het is niet zo dat de deur openstaat voor iedereen. Wie uiteindelijk nergens echt past, valt buiten de boot. In 't Veld betoogt dat elke poging tot insluiting ook uitsluiting veroorzaakt en dat een nadruk op welbegrepen eigenbelang activerend kan werken maar onvermijdelijk ook barrières opwerpt voor outsiders. Diverse auteurs wijzen in dat kader op het risico dat participatiepraktijken vooral worden ingevuld door en voor 'ons soort mensen': beroepsburgers, pseudo-professionals of buurtburgemeesters – die het toch wel kunnen en eigenlijk niet nodig hebben. Of, zoals Justus Uitermark het formuleert: zelforganiserend vermogen is ongelijk verdeeld. Eigen kracht is het minst aanwezig op de plekken waar het beroep op sociale voorzieningen het grootst is. De veel gehoorde kritiek op participatie die hierbij hoort is dat uiteindelijk de écht zwakkeren in de samenleving er niet mee geholpen zijn, terwijl onder de vlag van participatie wel de voor hen dan resterende collectieve voorzieningen worden afgebouwd. Ze vallen dan zowel in het collectief arrangement als het maatschappelijk alternatief buiten de boot. Albert Jan Kruijer maakt een vergelijkbaar punt, maar dan in de omgekeerde variant. Het 'probleem' van onze tijd is volgens hem niet dat zwakke groepen het risico lopen om bij participatiepraktijken buiten de boot te vallen, maar dat ze het collectieve arrangement van de overheid niet in komen. Het is niet zo dat ze veilig in een overheidsboot zitten waar ze in de toekomstige participatiesamenleving mogelijk uit gaan vallen, ze liggen er juist al naast. Voor hen is uitsluiting geen risico, maar een realiteit – door het collectieve arrangement welteverstaan. Maatschappelijk initiatief kan hier helpen om het probleem van uitsluiting uit de bestaande collectieve arrangementen op te lossen. Voor Kruijer is uitsluiting niet het risico van participatie,

maar is participatie een oplossing voor uitsluiting uit het collectieve arrangement. Sommer wijst bovendien op het belang van variëteit en verschil, als strategie van *anti-breekbaarheid* om onzekerheid tegemoet te treden. Juist doordat er heel veel verschillende oplossingen worden ontwikkeld, voor en door heel verschillende groepen, ontstaan mogelijk antwoorden die beter passen dan de huidige.

Ja, maar participatie kost tijd

Rutger Bregman werpt een even reële als cruciale barrière voor nog verder toenemende participatie op: het ontbreekt mensen eenvoudigweg aan meer tijd. Bregman laat zien dat mensen in Nederland al heel veel tijd steken in vrijwillige inzet en dat daarnaast allerlei beleidsprogramma’s evenzeer een beroep doen op die tijd. Mensen zijn druk met werken (arbeidsparticipatie), een gezin onderhouden (opvoeden), de school ondersteunen (ouderbetrokkenheid), gezond blijven (welzijn), zorgen voor familie en naasten (mantelzorg), scholing (een leven lang leren) en moeten daarnaast ook nog tijd stoppen in werkzaamheden in de publieke sfeer. De week zit op een moment gewoon vol, er is geen tijd meer om nog meer te doen. Arnold Reijndorp constateert bovendien dat het beroep op de vrije tijd van burgers langzaam maar zeker van karakter verandert: het gaat van vrijwillige inzet naar een opdracht aan de samenleving en aan individuele burgers. Die moeten betrokken, actief, energiek en initiatiefrijk zijn in het publieke domein. Zo verplaatst de werkpraktijk van sociale regelingen – verplichte arbeidsparticipatie voor bijstandsgerechtigden – zich langzaam ook naar de zelfstandige en zelfredzame burger: vrijwillige inzet wordt verplicht. Wie niet aan het beeld van de actieve burger voldoet zit in het beklagdenbankje. Terechte bedenkingen, die de vraag blootleggen wat afgewogen arrangementen voor de concrete invulling van de veranderende rol van participatie en zelfredzaamheid zijn. Mede ook daarom richten Verloop en Hillen zich vooral op ondernemerschap als oplossing.

Niet de vrijwillige inzet, naast ander betaald werk in de avonduren, maar inzet die zich via een business model uitbetaalt. Participatie kost dan nog steeds tijd, maar die tijd levert ook weer wat op.

Ja, maar de overheid treedt helemaal niet écht terug

Een kwestie die ook bij de auteurs van de essays terugkomt is wat nu de echte ontwikkeling en agenda van de overheid is. Treedt die werkelijk terug of is de aftocht toch vooral een strategische manoeuvre om alsnog op te rukken, zoals onder anderen Frissen vermoedt. Anderen schetsen het beeld van een nu even noodgedwongen terugtrekkende overheid, die onder de praktische druk van beperkte overheidsfinanciën meer overlaat aan maatschappelijk initiatief. Uitermark en Reijndorp betogen dat en ook Verloop en Hillen maken die analyse. Maar Justus Uitermark houdt ons ook voor dat de overheid wel heel dicht bij de *'shinende'* burger moet blijven. Maatschappelijk initiatief is kwetsbaar en precair en de overheid volop aanwezig. Reijndorp is niet al te optimistisch over het werkelijke vermogen van de overheid om op afstand te zijn en te blijven. Zijn verwachting is dat als de grote gevestigde partijen zich van de klappen van de crisis hebben hersteld zij een nieuw verbond sluiten met de overheid en hun positie hernemen. Participatie blijft dan als woord wel bestaan, maar de achterliggende praktijk is er dan één van de overheid die taken vooral overlaat aan de grote partijen van weleer. Participerende burgers worden dan hooguit de 'onderaannemer' van die partijen. Over de motieven van de al dan niet werkelijke terugtrekking van de overheid is onder anderen Sommer niet erg vrolijk: weinigen vermoeden hier de werkelijke wil tot loslaten.

Ja, maar initiatief betekent geen autonomie

Een aantal auteurs draagt aan dat de actieve burger niet autonoom is om te doen wat hij of zij wil. De overheid laat los, maar vanuit fijn omlinjnde beelden van wat wel en niet kan. De burger krijgt de ruimte, zolang hij doet wat de overheid wil, zo betogen onder anderen Frissen, Bregman en Kruijter. Sommer concludeert dat de overheid uiteindelijk steeds opnieuw regels inzet om onzekerheid tegemoet te treden. Daarmee blijft de ruimte voor werkelijk ondernemerschap en écht andere oplossingen uiteindelijk steeds beperkt. Verloop en Hillen zien ook de neiging tot ‘normalisatie’, maar niet alleen bij de overheid. De sociaal ondernemer wil bijna per definitie in het publieke domein iets anders dan wat nu door het brede publiek als ‘redelijk’ wordt gedefinieerd. Dat is de bron van zijn innovatie en ondernemerschap en het zou gekoesterd moeten worden als motor van vernieuwing. De praktijk is volgens Verloop en Hillen dat de – zoals zij het noemen – ‘redelijke mensen’ de norm bepalen en die mensen aan de rem trekken als anderen het anders willen doen. Sociaal ondernemerschap mag, zolang men het maar normaal doet. En dat is nu net wat de sociaal ondernemers niet willen en hoe het volgens Verloop en Hillen niet meer moet. Zo blijkt volgens hen ondanks alle beleidsteksten over burgerkracht, doe-democratie en responsiviteit de ruimte voor ondernemende mensen beperkt. Hun hoop is – naast de wens tot wat meer praktisch begrip voor ondernemerschap door overheden – vooral gericht op het snel doorgroeien van de bestaande social enterprises tot een werkelijke *sector*. Ondernemerschap wordt dan meer normaal, ook in het sociale domein, en grotere aantallen zorgen ook voor institutionele definitiemacht. Dat lijkt nodig om initiatieven te versterken in hun worsteling met gevestigde partijen en de bestaande beelden – hoe ‘redelijk’ ze ook zijn.

Ja, maar: stellingnames en twijfel

Zoals ook deze bundel laat zien is het debat over de participatie-samenleving hevig. Het gaat over de zin en onzin, nut en noodzaak, werkelijkheid en wenselijkheid. Om voorbeelden en uitwassen, om praktijken en zorgen. Met jubel en waarschuwing, pleidooi en kritiek. Wij hebben in deze bundel kritieken uit verschillende invalshoeken en richtingen bij elkaar gebracht, om zo de reikwijdte van het debat te laten zien. We brengen kritieken samen, om van daaruit te zoeken naar de lessen die in de kritieken, twijfels of uitgesproken verwachtingen verpakt zijn. In het vervolg van deze concluderende bijdrage reflecteren we op het debat en zoeken we naar de volgende stappen die van daaruit logisch en mogelijk zijn. Volgens ons vereist dat vooral het hervinden van een toon van twijfel. Waar het debat de vorm van het zeker weten en het stellig poneren centraal stelt, kiezen wij een andere strategie: vanuit de toon van de twijfel, zoekend op weg naar mogelijke nieuwe antwoorden en volgende stappen. We starten daarmee door in onderstaande tabel twijfels te plaatsen bij de stellingnames in deze bundel. Niet om af te doen aan de argumenten, maar om de toon van de twijfel in het debat te hervinden.

'Ja, maar...'	Stellingnames	Twijfels
het is niet nieuw	<p>Participatie is traditioneel diep verankerd en gebeurt al op grote schaal.</p> <p>Mensen zitten niet passief thuis, het middenveld is in Nederland altijd krachtig geweest.</p> <p>De overheid heeft zich jarenlang ingespannen om zelforganisatie te bestrijden en maatschappelijk initiatief te collectiviseren.</p>	<p>Nieuw is geen voorwaarde voor relevantie.</p> <p>Is het niet juist plezierig te kunnen voortbouwen op een krachtig middenveld?</p> <p>Is politiek niet altijd een kwestie van voortschrijdend inzicht vertalen in nieuw beleid?</p>

<p>het is tijdelijk en ad hoc</p>	<p>Initiatieven zijn er nu wel, maar hoe lang blijven ze?</p> <p>Is het wel duurzaam? Wat als de initiatiefnemers moe worden of ruzie krijgen?</p> <p>Initiatiefnemers doen wat ze zelf leuk vinden of wat hen zelf interesseert, ze kijken niet naar wat er nodig is.</p> <p>De overheid en grote gevestigde partijen drukken zelforganisatie en kleine initiatieven uiteindelijk toch weer weg.</p> <p>Zonder structureel arrangement is zelforganisatie gedoemd te verdwijnen (dus waarom zo veel aandacht er voor?).</p>	<p>Continuïteit is belangrijk, maar nooit het belangrijkste in een publieke voorziening.</p> <p>Publieke waarde heeft waarde, ook als het niet voor altijd is.</p> <p>Collectieve voorzieningen zijn zelf ook veranderlijk: stelselherzieningen, fusies, reorganisaties, ontvlechtingen, decentralisaties en/of centralisaties, privatiseringen (en terug).</p>
<p>participatie sluit uit</p>	<p>Zelforganisatie bedient vooral ‘ons soort mensen’ en de zelf gevoelde problemen.</p> <p>Minder aansprekende problemen en groepen vallen erbuiten.</p> <p>Zelforganisatie sluit vreemde invloeden buiten, vaak van de allerswaksten.</p> <p>Waar moeten mensen heen als ze niet mee mogen doen?</p>	<p>De vraag is of het empirisch juist is.</p> <p>Veel initiatieven ontstaan juist in achterstandswijken en in buurten met sociale problematiek.</p> <p>Als er voldoende variëteit is, is voor groepen die op één plaats uitgesloten worden elders wel plaats.</p> <p>De overheid kan nog steeds als vangnet functioneren, voor individuen of groepen die niet door maatschappelijk initiatief worden ondersteund.</p>

participatie kost tijd	<p>Mensen zijn al heel druk met wat ze doen, er is te weinig tijd voor wat ze er nu nog allemaal van de overheid bij moeten doen.</p> <p>Het beroep op vrije tijd verandert van karakter, juist door het expliciet benoemen van de ‘participatiesamenleving’: van vrijwillige inzet naar de burger als beleidsinstrument.</p> <p>Vrijwillige inzet wordt verplicht.</p>	<p>Niet iedereen heeft het even druk. Sommige groepen hebben juist veel tijd.</p> <p>Ondanks drukte zetten mensen zich nog steeds vrijwillig in.</p> <p>Dit argument wijst vooral op de grenzen van participatie, maar dat tast de zin ervan niet aan.</p> <p>Ook overheidsinzet is beperkt – en wordt waarschijnlijk meer beperkt.</p>
de overheid treedt niet écht terug	<p>De terugtrekkende overheid rukt steeds verder op.</p> <p>De overheid spreekt van participatie, omdat men het zelf niet allemaal meer kan.</p> <p>De burger wordt aan het werk gezet, zodat de overheid zelf niet terug hoeft te treden.</p> <p>Ondanks mogelijk oprechte bedoelingen daartoe zal de overheid nooit écht op afstand kunnen blijven; incidenten leiden steeds weer tot een grotere rol van de overheid.</p>	<p>Veel participatie komt van onderop en ontstaat los van de intenties en acties van de overheid.</p> <p>De overheid bepaalt niet, maar volgt. Wat zij ‘werkelijk’ wil is maar beperkt relevant.</p> <p>Een kenmerk van de initiatieven is dat men zich heel goed langs en om de overheid heen kan organiseren.</p> <p>De overheid wordt uiteindelijk beperkt door zijn eigen vermogen: middelen staan onder druk, de grenzen van de groei zijn – ongeacht politieke wensen – uiteindelijk werkelijk beperkt.</p>

initiatief betekent geen autonomie	De burger is vrij om te doen wat hij wenst, zolang het maar is wat de overheid wil. De burger als uitvoerder van overheidsbeleid. Overheersing van de ‘burgerlijke moraal’, uitsluiting en bestrijding van wie anders is. Innovatie strandt omdat niet het nieuwe maar het gewone en gemiddelde ruimte neemt en krijgt. Wat nu heel vernieuwend lijkt is uiteindelijk juist conservatief en behoudzuchtig: wel anders, niet innovatief.	Initiatieven lijken zich weinig aan te trekken van politieke beginselen en de beleidsinzet. Er zijn weinig aanwijzingen voor de burger als beleidsinstrument. Initiatieven beginnen vaak aan de randen, maar ‘mainstreamen’ vervolgens ook relatief snel. Er zijn veel voorbeelden van ooit exotische, maar nu heel ‘gewone’ praktijken. Denk aan de Voedselbanken, Thomashuizen, Buurtzorg, Granny’s Finest en de Resto’s Van Harte.
------------------------------------	--	--

Een gelaagde ontwikkeling, maar geen gelaagd debat

Eén van de verwarrende elementen van het spreken over de participatiesamenleving is dat het vanuit één noemer gaat over heel verschillende ontwikkelingen. Die zijn allemaal deel van een gelijktijdige beweging, maar zijn daarmee niet hetzelfde. De participatiesamenleving is volgens ons geen eenduidige ontwikkeling van de ene toestand naar de andere. Eerder zien we het als een proces van toenemende variëteit, vermenging, verdichting, aangedreven door twee tegenstrijdige en op zichzelf staande krachten: de overheid die taken duwt richting de gemeenschap en de markt, en de markt en de gemeenschap die uit eigen beweging optrekken om op eigen initiatief dingen over te nemen. Het maatschappelijk domein loopt dan niet leeg, maar stroomt vol met allerlei partijen die vanuit heel verschillende perspectieven en prioriteiten aan het werk gaan. Dé participatiesamenleving is veel dingen tegelijk, die onderling sterk van elkaar verschillen.

Dat gelaagde beeld verklaart mede waarom het debat zo grillig is. Er zijn over de participatiesamenleving veel waarheden te vertellen. Participatie is deels een product van overheidssturing, maar deels ook niet: de rijksoverheid en de lokale overheid ondernemen pogingen om beleidsvelden groot en klein meer over te laten aan andere partijen. Met gemengde intenties: soms als wat sommigen een ‘ordinaire bezuiniging’ noemen, soms omdat het elders goedkoper kan, en vaak omdat burgers of sociaal ondernemers er graag mee aan de slag willen.

Andersom klopt het ook dat het veel te gemakkelijk is om net te doen alsof burgers het straks allemaal zelf kunnen. Dan gebeuren er ongelukken, gaan er dingen mis en vallen er mensen buiten de boot. Dat klopt, maar het is ook geenszins wat de adepten van zelforganisatie en eigen kracht bepleiten. Zij zeggen juist *niet* dat ze voorzieningen voor allen organiseren. Ze leggen zich bewust toe op specifieke niches in de populatie. Dat betekent uitsluiting, maar als de variëteit van initiatieven die zich op verschillende niches toeleggen maar groot genoeg is dan ontstaat over het geheel genomen toch een flinke dekking. Zeker als dat geflankeerd wordt door een overheidsaanbod dat nergens geheel verdwijnt – althans, wij kennen geen enkel beleidsdomein waar de overheid zich geheel terugtrekt.

Zo is het ook de vraag of de overheid zich wel écht terugtrekt. Of trekt deze via zogenaamde participatie juist verder op. Loslaten gaat gepaard met strak afgebakende kaders van wat er binnen de nieuw gecreëerde ruimte kan gebeuren. De redelijke mensen van nu bepalen wat straks redelijk en onredelijk is, om met Verloop en Hillen te spreken. Maar ook dat punt is niet af. Een krachtige gemeenschap en een vitale sector van sociaal ondernemerschap kan zich daartegen weren. Dat de overheid bepaalde intenties heeft betekent bovendien niet dat de wereld zich daarnaar voegt. Integendeel, in de meeste gevallen voegt de wereld zich *niet* naar het beleid – en in Nederland al helemaal niet. Ook hier is het dus een grote overdrijving om te doen alsof burgers zich nu allemaal moeten gedragen op de manier

die de overheid wil. Wie van onderop kijkt ziet dat er allerlei initiatieven zijn waarin mensen zich, los van wat de overheid wil, organiseren, ondernemingen starten, massa maken en zo hun eigen positie opbouwen. De realiteit is dat mensen zich over het algemeen weinig aan de beleidsnota's van de overheid gelegen laten. We moeten het praktische belang van al die intenties en keurig opgeschreven beleidsvoornemens dus ook niet te groot maken. Daar is nog een tweede belangrijke reden voor. Vaak zien we dat de overheid zich eerder voegt naar de initiatieven dan andersom. Toen de Tweede Kamer 'ontdekte' dat er in Nederland Voedselbanken waren wilde men die het liefst verbieden – het moest niet nodig zijn. Inmiddels krijgen bestuurders de opdracht om de Voedselbanken te ondersteunen. Succesvolle initiatieven en sociaal ondernemers – initiatieven van onderop – veranderen net zo goed de inhoudelijke richting en invloed van de overheid. In een gemengd veld is die beïnvloeding wederzijds: niet absoluut, maar gelaagd, grillig en verschillend per gebied, per plaats en per periode. De overheid is net zozeer volgend als sturend.

Zo zijn alle argumenten voor en tegen terug te brengen tot een *over-focus* op één deel van de gehele beweging – los van de wat ons betreft semantische discussie over of het gaat om één beweging of verschillende bewegingen die zich los van elkaar in dezelfde periode voltrekken. De overheid doet zelf actief mee, door niet aan begripsverheldering te doen en dezelfde labels voor heel verschillende activiteiten en processen te gebruiken. Het heet allemaal participatie, terwijl in bottom-up initiatieven de burgers met *elkaar* meedoen en niet met de overheid. Heel vaak wordt een praktijk achteraf als participatie genoemd, terwijl het ook zonder dat label al lang gebeurde: participatie suggereert mensen die meedoen met iets, terwijl de praktijk vaak is dat ze dat 'iets' eerst zelf in gang hebben gezet. Het is dus actiever en ondernemender dan het label suggereert.

En tegelijkertijd is het tegenovergestelde ook waar. Veel participatie van onderop heeft ergens, op enig moment, toch een zekere afhan-

kelijkheid van de overheid. Financiering, regelruimte, opstartkosten, of hands-on hulp bij het opbouwen van de zelforganisatie. Zo klopt het dat een aantal van de projecten die we als bottom-up praktijken benoemen in werkelijkheid ‘gewoon’ overheidsprojecten zijn. Ze lijken spontaan en vanzelf te komen, maar het zijn projecten die de gemeente heeft opgestart en waar mensen nu overtuigd in meedoen. ‘Niet echt’ is dan één mogelijke reactie – die hout snijdt voor diegene die participatie alleen ‘echt’ vindt als het van begin tot eind zonder overheidsbemoeienis van de grond komt. Maar nergens staat dat dat moet en er is weinig reden voor om dat aan te nemen. Zo gaat het steeds: de kritische of protagonistische beschouwingen zoeken de uiteinden op van een spectrum dat juist in het *midden* volloopt. Het debat zit vol met zwart-wit redeneringen, terwijl de praktijk vooral een hele baaierd aan grijstinten laat zien. Of, in een iets andere benutting van de metafoor van zwart en wit: de praktijk van participatie is geen wereld van normatief goed (wit) of fout (zwart), maar een palet aan kleuren dat zich niet in eenvoudige goed- en fout-schema’s laat vangen.

Terug naar de twijfel: zoeken als strategie voor volgende stappen

Wat ons betreft is een toon van twijfel op dit punt geen compromis tussen wel of niet en voor of tegen, maar staat het voor een houding die volgende stappen mogelijk maakt: door een toon van twijfel terug te brengen in het debat is het mogelijk om vanuit de weifeling op zoek te gaan naar de best passende volgende stappen. Met aandacht voor de empirische vragen (is het werkelijk?) en met voortdurend oog voor de ontwikkelingen in het normatieve (is het wenselijk?). De onderliggende aanname is dat het leren vereist dat we verder gaan, blijven proberen en in reële praktijken experimenteren met nieuwe vormen. Volgens ons is in het zoekproces, of leerproces, dat dan ontstaat in het bijzonder aandacht nodig voor twee thema’s. Samen vormen deze thema’s volgens ons een agenda voor de volgende fase in het proces van de participatiesamenleving.

Het eerste thema voor nadere uitwerking heeft betrekking op *selectiviteit*. Betekent ruimte voor initiatief van onderop hetzelfde als dat alles wat komt ook maar meteen moet kunnen? Het enige antwoord op die vraag kan ‘nee’ zijn, want in de publieke sfeer gaat het per definitie om het borgen van tegenstrijdige waarden en belangen. Het is bijna ondenkbaar dat initiatieven de belangen van allen ten goede komen en geen enkel belang schaden. Daarom is er altijd behoefte aan een mechanisme om tegenstrijdige belangen, of de verdeling van kosten en opbrengsten, op een geborgde manier tot stand te brengen. Het politieke systeem van gekozen vertegenwoordiging en rechtsstaat was daarvoor altijd hét systeem. Maar, zoals ook In ’t Veld, Sommer en Frissen in hun bijdragen inbrengen, dat systeem is ontoereikend voor de variëteit die nu ontstaat. Blokkeren van wat niet in het systeem past is retorisch de meest eenvoudige oplossing, met het dan maar opengooien van de publieke ruimte voor iedereen die een idee heeft als goede tweede. Geen van beide voldoet. Het is daarom zoeken naar nieuwe vormen van *verantwoorde selectiviteit* – ondersteunend en begrenzend – die passen bij de ontwikkelingen die we hier hebben benoemd. In dat opzicht zoeken we, om met In ’t Veld te spreken, naar een nieuwe balans tussen representatie en participatie. Zelforganisatie en eigen initiatief mogelijk maken, met democratische verantwoording, politieke afweging en de bescherming van zwakke belangen stevig in positie.

Het tweede thema voor nadere verkenning heeft betrekking op het geheel dat uit alle bewegingen, initiatieven en praktijken ontstaat: welk geheel ontstaat er uit al die variëteit en verschil? De vraag gaat niet over kunnen in de betekenis van *mogen*, maar om de praktische houdbaarheid van de mix die ontstaat. Paul Frissen heeft in dat opzicht eerder al belangrijke vragen opgeworpen. Hoeveel verschil kan het systeem verdragen? Heel weinig, zo luidt zijn antwoord. Althans, wanneer het systeem gelijkheid als fundamenteel principe centraal stelt en dat in de praktijk ook nog opvat als gelijke uitkomsten. Het *huidige* systeem kan weinig verschil verdragen, maar daarmee is niet gezegd dat er geen andere systemen denkbaar zijn die

daar veel gemakkelijker mee om kunnen gaan. In deze bundel zijn al enkele mogelijkheden genoemd. Frissen zelf pleit nadrukkelijk voor een systeem met *verschil* als funderend principe, waarin de procedurele zorgvuldigheid en de aanwezigheid van *checks and balances* – door hem uitgedrukt als de *esthetica* van besluitvorming – centraal staan. Dat ligt dicht bij de overheid als Wiki-achtige infrastructuur voor zelforganisatie, die Uitermark voorstelt. Sommer suggereert in zijn pleidooi voor een strategie van anti-breekbaarheid eveneens voor radicale en ongeplande variëteit als basis van het systeem. Niet steeds verder finetunen en schaven, gecoördineerd vanuit het centrum, maar de variëteit aan de randen maximale ruimte geven: omdat alleen daar de oplossing voor de nog ongekende en vaak ontwikkelende uitdagingen gevonden kan worden.

Om deze principes te laten gedijen moet het systeem zelf veranderen, omdat er anders botsingen blijven tussen de beginselen van het systeem en de praktijken die erin ontstaan. In een systeem dat totale gelijkheid centraal stelt is alles dat van onderop en vanuit de periferie komt uiteindelijk een uitzonderingstoestand; een afwijking, die ofwel direct moet worden bestreden ofwel alleen onder strikte voorwaarden kan worden toegestaan. In een systeem dat gebouwd is op het in goede en werkbare banen leiden van maatschappelijk verschil, zijn verschil en ontwikkeling van onderop de normaaltoestand. Daarmee zijn niet alle kwesties opgelost. Integendeel, het politieke debat wordt er intensiever door, omdat het gesprek over wat wel of niet wenselijk is en waar de grenzen liggen nooit ergens door iemand finaal kan worden beslist. In die zin wordt het leven er *politieker* op, juist als ‘de politiek’ als dé beslismachine die de regels en vereisten bepaalt een meer bescheiden positie krijgt. De vraag is wat voor systeem ontstaat als er lokaal verschillende uitgangsposities ontstaan: sommige gemeenten wel een Tijdelijk Wonen Coöperatie zoals Kruiter voorstelt, anderen niet? En de vervolgvraag is ook letterlijk hoe zo’n systeem eruitziet. Welke nieuwe balans vinden we tussen ‘allemaal hetzelfde’ en ‘overal anders’? Dat zorgt voor ongemakkelijke vragen en discussies, gevoed door zo

mogelijk nog ongemakkelijkere praktijken en mediaberichtgeving, als ongelijkheid zich bijvoorbeeld laat voelen in mensen die buiten de boot vallen en schrijnende gevallen zichtbaar worden. Let wel: wij pleiten hier niet – zoals Frissen – voor een systeem dat geankerd is in verschil als leidend principe, maar leggen de nieuw te vinden balans tussen gelijkheid en verschil als kwestie bloot. Het is één van de essentiële kenmerken van wat zich onder het label van de participatiesamenleving – top-down en bottom-up – voltrekt.

De toon van de twijfel

Het debat over de participatiesamenleving lijkt steeds verder te polariseren. Voorvechters komen tegenover critici te staan, ook als deze slechts kanttekeningen plaatsen bij de huidige ontwikkeling. Juist nu de onzekerheid groot is worden betrokkenen steeds meer gedwongen om stelling te nemen. Dat lijkt stevig en betrouwbaar, maar beperkt de ruimte voor nuance en verkenning. In het debat en de praktijk van de participatiesamenleving is het juist van belang om de toon van de twijfel terug te brengen en het als houding centraal te stellen. Niet het stellige gelijk of het zeker weten, maar het twijfelen en zoeken is nodig om de weg te vinden in het publieke domein dat door participatie aan het veranderen is. De kritieken zijn allemaal terecht, maar de tegenwerpingen kloppen evenzeer. Dan blijft de twijfel over. We weten het niet – niet omdat we ons best niet doen, maar omdat het écht onzeker is. Nader onderzoek en afwachten tot we de antwoorden kennen past niet, het gaat om het inzetten van een leerproces waarin we vanuit de twijfel zoekend voortgaan en onderweg onze antwoorden – en nieuwe vragen – verzamelen. De twijfel moet terug in het debat.

OVER DE AUTEURS

Prof. dr. Paul Frissen is decaan en bestuursvoorzitter van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Dr. Albert Jan Kruiter is medeoprichter van het Instituut voor Publieke Waarden en medeoprichter van Narangi.

Rutger Bregman MA is historicus en schrijver. Hij schrijft voor het online platform *De Correspondent* en heeft een column in *de Volkskrant*.

Prof. dr. Justus Uitermark is bijzonder hoogleraar Samenlevingsbouw aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en universitair hoofd-docent aan de Universiteit van Amsterdam.

Prof. dr. Arnold Reijndorp is zelfstandig onderzoeker en bijzonder hoogleraar sociaaleconomische en ruimtelijke ontwikkelingen van nieuwe stedelijke gebieden aan de Universiteit van Amsterdam.

Drs. Willemijn Verloop is medeoprichter van Social Enterprise NL en schreef samen met Mark Hillen het boek *Verbeter de Wereld, begin een bedrijf*.

Drs. Mark Hillen is medeoprichter van Social Enterprise NL en schreef samen met Willemijn Verloop het boek *Verbeter de Wereld, begin een bedrijf*. Hij is medeoprichter en bestuurder van Social Enterprise Lab en Wekomenerwel.

‘JA, MAAR...’

Prof. dr. Roel in ’t Veld is Unesco hoogleraar Governance and Sustainability aan de Universiteit Tilburg en hoogleraar management hybride organisaties aan de Open Universiteit Nederland.

Drs. Martin Sommer is redacteur van *de Volkskrant*.

OVER DE REDACTIE

Prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Drs. Nancy Chin-A-Fat is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Drs. Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

VERANTWOORDING

Deze bundel is samengesteld op verzoek van de directie Kennis en Verkenningen van het DG Wonen en Bouwen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het DG is bezig met een heroriëntatie op zijn beleidstaken in reactie op de veranderingen in de samenleving en wil zich daarbij voeden met reflecties van buiten. Het gaat dan om vragen als wat de participatiesamenleving betekent voor de rol van de rijksoverheid, welke taken er voor het DG liggen bij een kleinere verzorgingsstaat en hoe het Rijk zich in de toekomst positioneert ten opzichte van burgers en markt. We danken Giap Tan en Thomas Hessels (beleidsadviseurs bij de directie Kennis en Verkenningen) voor hun medewerking bij de ontwikkeling van de bundel en het meelesen van teksten. De uiteindelijke inhoud blijft onder de verantwoordelijkheid van de NSOB en de essay-scribenten. Wij danken Suzanne Haring voor haar uitstekende ondersteunende en inhoudelijke werkzaamheden voor deze bundel.

LITERATUURLIJST

Beck, U. (2006). Reflections on Reflexive Governance. In: J.P. Voß, D. Bauknecht & R. Kemp (Eds.), *Reflexive Governance for Sustainable Development* (p. 31-57). Cheltenham: Edward Elgar.

Beck, U. (2009). *World at Risk*. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press.

Beekers, W. (2012). *Het bewoonbare land*. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland. Amsterdam: Boom.

Berg, J. van den (2013, 21 september). 7 goedklinkende fabels. Decentralisatie – de slinger schiet door. *De Volkskrant*.

Berlin, I. (1996). *Twee opvattingen van vrijheid*. Amsterdam/Meppel: Boom.

Berlo, D. van (2012). *Wij, de overheid. Cocreatie in de netwerksamenleving*. Ambtenaar20.nl.

Boer, N. de & J. van der Lans (2013, 23 oktober). De verzorgingsstaat voorbij. *De Groene Amsterdammer*.

Bovens, M., P. 't Hart & M. van Twist (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Brink, G. van den (2007). *Moderniteit als opgave. Een antwoord aan relativisme en conservatisme*. Amsterdam: SUN.

Britton, T., L. Billings & M. Specht (2012). *The Community Lover's Guide*. Geraadpleegd via www.communityloversguide.org.

Castells, M. (1996). *The rise of the network society: The information age: Economy, Society and Culture (Vol. I)*. Hoboken: Wiley-Blackwell Publishing.

CBS (2013). *Integrale Veiligheidsmonitor*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS/TNO (2012). *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2012*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CPB (2013). *Decentralisaties in het sociale domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Daal, R. van & R. in 't Veld (2013). Overheid in Transitie. *Openbaar Bestuur*, februari 2013, p. 7-10.

Dietz, T., E. Ostrom & P. Stern (2003). The Struggle to Govern the Commons. *Science*, 302 (5652), p. 1907-1912.

European Policy Brief (2011). *Social entrepreneurs as lead users for service innovation*. London: SELUSI.

Ferguson, N. (2012). *The great degeneration. How institutions decay and economies die*. New York: Penguin Group.

Frissen, P.H.A. (2003). *Het publieke domein is niet van de staat*. Enneüs Heerma-lezing 2003. Hilversum: De Alliantie Forum Wonen.

Frissen, P.H.A. (2007). *De Staat van Verschil. Een Kritiek van de Gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.

Frissen, P.H.A. (2009). *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Gennep.

Frissen, P.H.A. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Van Gennep.

Gemeente Amsterdam (2011). *Schone lucht voor Amsterdam. Herijking Amsterdamse maatregelen luchtkwaliteit*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Giddens, A. (2009). *The Politics of Climate Change*. Cambridge: Polity Press.

Grin, J., J. Rotmans & J. Schot (2010). *Transitions to Sustainable Development*. New York: Routledge.

Jong, R. (2013). *De balans verstoord*. Den Haag: Aedes.

Kennedy, J. (2013). De onzekere elites van Nederland. In: R. Bijl, R. van den Brink, P. Dekker, J. de Hart & S. Keuzenkamp (red.), *Opvallend gewoon: het bijzondere van Nederland: beschouwingen bij het afscheid van Paul Schnabel als directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau*. Den Haag: SCP.

Kruiter, A.J., C. Hijzen, J. de Jong & J. van Niel (2008). *De rotonde van Hamed: maatwerk voor mensen met meerdere problemen*. Nicis Institute.

Kruiter, A.J. & C. Pels (2012). *De dag dat Peter de deur dichttimmerde*. Amsterdam: Van Gennep.

Lub, V. (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Amsterdam: Boom-Lemma Uitgevers.

Meer, T. van der (2012, 27 april). Vrijwilligers kunnen het gat van een terugtrekkende overheid niet vullen. *Stuk Rood Vlees*. Geraadpleegd via www.stukroodvlees.nl.

Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Heidelberg: Springer.

Meuleman, L. (Ed.) (2012). *Transgovernance: Advancing sustainability Governance*. Heidelberg: Springer.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *De doe-democratie*. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Miranda, V. (2011). *Cooking, caring and volunteering: unpaid work around the world*. Parijs: OECD Publishing.

OECD (2013). *Policy Brief on Social Entrepreneurship. Entrepreneurial Activities in Europe*. Parijs: OECD.

Putnam, R. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Putnam, R. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

Putnam, R. (2007). E pluribus unum: diversity and community in the twenty-first century. *Scandinavian Political Studies*, 30 (2), p. 137-174.

Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen*. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005). *Vershil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Advies 31. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009). *Stem geven aan verankering. Over de legitimering van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2012). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Advies 50. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Advies 54. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Rooy, P. de (2002). *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813*. Amsterdam: Mets & Schilt.

Rutte, M. (2013). *Sterke mensen, sterk land. Over het bezielend verband in de samenleving*. Dreeslezing, 14 oktober 2013.

Sampson, R.J., D. McAdam, H. MacIndoe & S. Weffer-Elizondo (2005). Civil society reconsidered: The durable nature and community structure of collective civic action. *American Journal of Sociology*, 111 (3), p. 673-714.

Schulz, M., M. van der Steen & M. van Twist (2012). *De koopman als dominee. Sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Den Haag: Boom Lemma uitgeverij/Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

SCP (2006). *Nederland in een dag. Tijdsbesteding in Nederland vergeleken met die in vijftien andere Europese landen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2008). *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2013a). *De sociale staat van Nederland 2013*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP (2013b). *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het kracht-wijkenbeleid*. Den Haag: SCP.

Social Enterprise NL (2013). *Social Enterprise Monitor 2013*. Amsterdam: Social Enterprise NL.

Steen, M. van der, R. Peeters & M. van Twist (2010). *De boom en het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Steen, M. van der, M. van Twist, N. Chin-A-Fat & T. Kwakkelstein (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Taleb, N.N. (2012). *Antifragile: How to live in a world we don't understand*. New York: Penguin Group.

Teisman, G. (2012). *Proceskunst. Cahier Gebiedsontwikkeling*. Utrecht: Nederland Boven Water.

The Lancet Oncology (2013). Air pollution and lung cancer incidence in 17 European cohorts: prospective analyses from the European Study of Cohorts for Air Pollution Effects. *The Lancet Oncology*, 14 (9), p. 813-822.

Tocqueville, A. de (2011). *Over de democratie in Amerika*. Boek I (1835)/Boek II (1840). Rotterdam: Lemniscaat.

Urhahn Urban Design (2012). *De spontane stad. Openheid, flexibiliteit en verrassing in de stedenbouw*. Amsterdam: Urhahn Urban Design.

Veld, R.J. in 't (2010). *Kennisdemocratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Veld, R.J. in 't (2012). Sustainable Development Within Knowledge Democracies: An Emerging Governance Problem. In: L. Meuleman & M. Eelderink (Ed.). *Trans-governance*. Potsdam: IASS (downloadable).

Veld, R.J. in 't (2013). De ROB als producent van politieke utopie. *Bestuurskunde* (2013), p. 88-94.

Verloo, N. (2012). *Een inkijkje in de onzichtbare stad: alledaagse spanningen en latent conflict rondom het Zwanenvechtlein*. Amsterdam: Amsterdam Center for Conflict Studies.

Verloop, W. (2011). *Opportunities for the Dutch Social Enterprise Sector*. Amsterdam: McKinsey & Company.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wijffels, H. & M. Lampert (2013). *Netwerksamenleving biedt route uit crisis*. Utrecht: Motivaction/Utrecht Sustainability Institute.

WHO (2012a). *European Health Report 2012*. Copenhagen: World Health Organization.

WHO (2012b). *Health Behaviour in School-aged Children*. Copenhagen: World Health Organization.

In het publieke debat is er veel aandacht voor maatschappelijk initiatief, zelforganisatie en het vertoon van eigenaarschap of 'samenredzaamheid' van burgers en bedrijven. Er lijkt een verschuiving plaats te vinden in het publieke domein, waarbij de overheid steeds meer plaatsmaakt voor burgers en sociaal ondernemers. De ontwikkeling naar een participatiesamenleving, recent zelfs aangekondigd in de troonrede, gaat veelal gepaard met enthousiasme en hoopvolle verwachtingen, maar in toenemende mate ook met kritiek en wantrouwen. Hoe om te gaan met de onzekerheid, variëteit en ongelijkheid die kan ontstaan? Moet de overheid zich langzaam terugtrekken uit delen van het publieke domein en onder welke voorwaarden zou de terugtrek dan moeten plaatsvinden? In deze bundel zijn acht bijdragen opgenomen die vanuit uiteenlopende invalshoeken kritisch kijken naar de kwaliteiten en kansen van participatie en de verhouding tussen burger, markt en overheid daarbij. De auteurs reflecteren op de kwetsbaarheden en risico's van de participatiesamenleving in het domein van wonen en bouwen. Zo ontstaat een rijk beeld van de kritiek op de *participatiesamenleving*, maar ook helderheid over de opties, keuzes en richtingen die nu bij beleidsmakers voorliggen.

Prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Drs. Nancy Chin-A-Fat is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Drs. Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Dr. Martijn van der Steen is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

