

Swingen met lokale kracht



# Swingen met lokale kracht

## Overheden en de netwerksamenleving

Nico de Boer, Albertine van Diepen en Lucas Meijs

Den Haag, juni 2013

R A A D V O O R  
M A A T S C H A P P E L I J K E  
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en mevrouw prof. dr. I. van Staveren. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Rijnstraat 50

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 70 44

[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

[rmo@adviesorgaan-rmo.nl](mailto:rmo@adviesorgaan-rmo.nl)



ISBN 978 90 077758 43 4

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2013  
*Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd,  
opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm  
door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder  
toestemming van de RMO.*

# Voorwoord

Nederland staat voor grote sociale veranderingen. De klassieke verzorgingsstaat treedt een nieuwe fase in. Solidariteit die voorheen grotendeels via de staat werd georganiseerd, krijgt met een beroep op eigen verantwoordelijkheid een nieuwe invulling. Maatschappelijke organisaties zoeken naar nieuwe legitimiteit, omdat financiering vanuit de overheid minder vanzelfsprekend is. Zzp'ers experimenteren met nieuwe vormen van vangnet, individueel dan wel collectief. Landelijk georganiseerde of aangestuurde voorzieningen worden gedecentraliseerd naar gemeenten. Overall ontstaan nieuwe particuliere initiatieven, van zorgcoöperaties tot bewonersbedrijven.

Dit alles laat zien dat de verhouding tussen overheid en samenleving aan het verschuiven is. In een aantal recente adviezen heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) deze verandering reeds onderzocht. In *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring* (2013a) schetsen we de contouren van een solidariteit die minder via de overheid en meer vanuit de samenleving wordt georganiseerd (wat voorwaarde is om solidariteit weer als waarde te ervaren). In *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein* (2013b) stellen we dat een oproep tot eigen verantwoordelijkheid niet vrijblijvend is en de logische consequentie heeft dat een gelijke toedeling van voorzieningen niet meer aan de orde is (wat vervolgens een versterking van de rechtsstaat impliceert om met eventuele conflicten als gevolg van het toenemend verschil om te kunnen gaan). En in *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis* (2012a) wijzen we op de noodzaak van variatie aan sturingsmechanismen ter voorkoming van strategisch en 'blind' gedrag van mensen (wat nodig is om tegemoet te komen aan de altijd aanwezige meervoudigheid van individuele en maatschappelijke belangen).

Het essay *Swingen met lokale kracht* bouwt op deze adviezen voort, maar heeft tegelijk een eigen invalshoek. De aanleiding van het essay is een adviesvraag naar de verhouding tussen Randstad en periferie: in hoeverre hebben perifere gebieden in Nederland hinder van 'Haagse', generieke beleidsmaatregelen? Worden ze vanuit Den Haag belet in hun eigen ontwikkeling of juist gesteund? En is er sprake van (onbewuste) hiërarchie en

ongelijkwaardigheid? Gaandeweg het adviestraject constateerden we dat de tegenstelling Randstad en periferie weinig vruchtbaar was. Nog afgezien van het paternalisme dat erin schuilt (periferie als ‘minder’ tegenover de Randstad als ‘meer’), valt de huidige maatschappelijke verandering lastig geografisch te duiden (we laten de zogeheten krimpproblematiek hier buiten beschouwing). Er is weliswaar een verschuiving zichtbaar van een nationale, eenvormige oriëntatie naar een regionale (deels lokale, deels internationale) gevarieerde oriëntatie, maar er vindt geen beweging plaats van Randstad naar periferie of andersom. Veel eerder is er sprake van een enorme variatie aan kleine en grote initiatieven, in steden, dorpen en middelgrote plaatsen, maar evenzogoed verbonden met ontwikkelingen elders. Elk van deze initiatieven heeft zijn eigen dynamiek en past nauwelijks in een eenduidige schaal of sturingskader.

Het doel van het essay is om die veelkleurigheid aan praktijken en verhoudingen te laten zien. Naast het beschrijven van een aantal initiatieven doen we ook een aantal overkoepelende observaties, al is enige terughoudendheid op haar plaats. Een van de kenmerken is namelijk dat er nauwelijks een gemene deler van de verschillende praktijken is aan te wijzen. Wat in het ene geval werkt, doet dat ergens anders niet, (of misschien juist wel). Wat kleinschalig begint, kan via sociale media grootschalig uitwerken. Waar soms overheidsfinanciering noodzakelijk is, is dat elders niet nodig en werkt het zelfs averechts. Het belangrijkste gemeenschappelijke kenmerk is dus dat er nauwelijks een gemeenschappelijk kenmerk is, dat elk initiatief situationeel bepaald is en zich niet van bovenaf laat aansturen.

Daarmee wordt het essay niet minder waardevol, integendeel. Op indringende en toch speelse wijze laat het zien hoe de samenleving verandert. Misschien dat veel initiatieven zich nu nog in de marge afspelen, maar naar het zich laat aanzien zullen ze zich alleen maar gaan uitbreiden. Een relatief lange traditie van een verzorgingsstatelijke toedeling van gelijke middelen staat daar nog tegenover. In dit opzicht is het essay een praktische inkleuring van de eerder verschenen adviezen van de Raad. Het schetst hoe solidariteit in de toekomst vorm krijgt en welke eigenstandige rol de overheid wacht als ‘bewaker van het speelveld’. Het geeft aan dat financieringsstromen niet langer louter collectief of louter privaat plaatsvinden, maar dat er allerlei mengvormen gaan ontstaan, afhankelijk van het initiatief en de situatie. Het laat zien dat de regie en het eigenaarschap van veel publieke voorzieningen niet meer bij de overheid, maar in de samenleving ligt.

Niet dat de rol van de overheid daardoor minder wordt, maar die wordt wel anders. Enerzijds kan ze soms net het juiste duwtje geven om een initiatief te laten slagen, anderzijds past haar vooral terughoudendheid en dient ze zich toe te leggen op haar rol als hoedster van de democratische rechtsstaat waarbinnen al deze maatschappelijke initiatieven kunnen ontstaan.

We hopen dat het essay politici, beleidsmakers en maatschappelijke initiatiefnemers een hart onder de riem steekt om de in gang gezette beweging naar 'meer samenleving' met vertrouwen tegemoet te zien. We wensen de lezer veel leesplezier en danken de auteurs voor hun inspirerende verhaal.

Namens de Raad,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

Sadik Harchaoui  
Voorzitter

A handwritten signature in blue ink, featuring a stylized 'R' and 'J' followed by a long horizontal stroke.

Rienk Janssens  
Algemeen secretaris





# *Inhoud*

- 1 Inleiding 11
- 2 Nieuwe werkelijkheid in opkomst 13
- 3 Burgerinitiatieven en de overheid 22
- 4 Lokale kracht als vertrekpunt 37
- Literatuur 40
- Over de auteurs 43
- Overzicht van uitgebrachte publicaties 44



# 1

## Inleiding

We weten het even niet meer.

De moderne verzorgingsstaat is na ruim een halve eeuw onbetaalbaar geworden. Daar wordt nu flink in gesneden – staan er voldoende burgers klaar om de gaten te dichten die op dit moment vallen in zorg en welzijn? De wereld globaliseert en natiestaten hebben daar geen antwoord op – zijn steden en regio's wél in staat om de problemen op te lossen? Het wemelt van de burgerinitiatieven, en steden en regio's doen een greep naar de macht – maar hoe staat het met hun capaciteiten? Kunnen ze kwaliteit, gelijke toegang, rechtvaardigheid bieden? Of heeft die krakende en piepende staat hier juist nog een rol?

Vragen genoeg. Waar vinden we het begin van een antwoord? Misschien wel in de bewonersbedrijven die momenteel in tientallen Nederlandse steden tot ontwikkeling komen. 'Het is de overheid de afgelopen dertig jaar niet gelukt om de bewoners daarin op te voeden. Nu gaan we het als bewoners zelf proberen' (altijdwat.ncrv.nl). Of in de zorgcoöperaties, waarvan er intussen in Nederland zo'n 40 zijn. 'Voor verandering moet je het niet hebben van bestaande instituten. [...] Als er in de zorg een tekort aan handen is, moeten we andere handen aanspreken' (Bruinsma 2012). Of bij de voormannen en -vrouwen van steden en regio's. 'Den Haag is teveel aan het navelstaren. [...] Ik vind het weinig inspirerend wat er uit Den Haag komt' (Van Aartsen et al. 2013).

Uiteraard staat niet in één klap een voldragen alternatief voor de verzorgingsstaat klaar. Wel een wolk aan initiatieven die vitaliteit en kracht uitstralen en uitgaan van het motto '*do it ourselves*'. Die kleinschalige, bottom-upinitiatieven passen – net als de regionalisering – in een historische ontwikkeling die loopt van de klassieke, overwegend verticale staatsarrangementen via marktsturing naar de horizontaliteit die kenmerkend is voor de netwerksamenleving. De oude manier werkt niet meer; het zou

zomaar kunnen dat in die horizontale, ongestuurde wolk van initiatieven de kern van de nieuwe ligt. Laten we eerst eens wat preciezer kijken naar een paar van die initiatieven.

# 2

## *Nieuwe werkelijkheid in opkomst*

Bewonersbedrijven: die wijk is van óns

Heechterp-Schieringen is een wijk aan de oostkant van Leeuwarden. Er wonen krap 4000 mensen. In de jaren zestig van de vorige eeuw gebouwd als oplossing voor de woningnood liep de wijk de afgelopen decennia hard achteruit: er waren technische problemen (asbest, schimmel), sociale problemen (gezondheidsproblemen, werkloosheid, schulden, criminaliteit) en alles wat daartussen zit (zoals vervuiling van de openbare ruimte). De wijk is een van de armste van Nederland en staat zelfs bekend als de slechtste wijk van het land voor kinderen om in op te groeien. Er is in de loop der jaren al heel wat energie en geld in gestoken om de wijk op te krikken.

Is het dan allemaal kommer en kwel? Niet dus. In november vorig jaar besteedde de NCRV aandacht aan de wijk: een keurige en milde reportage over de problemen en wat de overheid er samen met bewoners aan probeerde te doen. Tot woede van ene Trijntje, een vrouw die naar eigen zeggen al 23 jaar 'en met plezier' in de wijk woont. Op de site van de NCRV haalde ze haar gram. Ze vraagt zich af waar ze het lef vandaan halen om 'onze wijk Heechterp zo door het slijk te halen.' Ze vindt haar wijk 'de fijnste wijk om er in te wonen', een kinderrijke buurt 'waar de kinderen met elkaar spelen', zonder dat er ooit narigheid is, 'op een burenruzie na' (altijdwat.ncrv.nl).

Kennelijk kun je ook heel anders naar de wijk kijken. Het is een fenomeen dat opbouwwerkers al decennia kennen: vestig de aandacht op problemen in een wijk en er zijn bewoners die dat als een belediging ervaren. Volgens de officiële statistieken mag de wijk dan niet deugen, het is wel 'onze' wijk en we maken zelf wel uit wat we daarvan vinden.

Terwijl Trijntje zich vanuit haar verbondenheid vooral keert tegen buitenstaanders die haar wijk 'door het slijk halen', is een groep bewoners al

een tijdje aan de slag om die verbondenheid een nieuwe draai te geven. Ze zetten een 'bewonersbedrijf' op. Op 2 maart 2013 is het officieel van start gegaan. Om de wijk een vrolijker aanzien te geven gaat het bewonersbedrijf 'mobiele tuinen' ter beschikking stellen: bakken met zaad en planten waarmee bewoners een oppervlakte van twee bij twee meter zelf kunnen beplanten. Verder gaan werkloze buurtbewoners met geld van de woningcorporatie de portiekflats schoonhouden en komt er een surveillancedienst van bewoners die afvaldumping gaan proberen te voorkomen, met geld van het regionale afvalbedrijf.

Dat geld is van cruciaal belang: het moet een echt bedrijf worden. Via het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) stellen fondsen en de overheid een startkapitaal ter beschikking aan de wijk waarmee de initiatiefnemers kunnen investeren. Maar na een jaar is dat kapitaal op en moet het bedrijf zichzelf kunnen bedruipen. Of zelfs winst kunnen maken, die dan weer in sociale projecten in de wijk kan worden gestopt. Van cruciaal belang is eveneens dat dat bedrijf ván de bewoners is: niet van de overheid, niet van de corporaties, zelfs niet van het LSA of de fondsen. Hoe groot de rol van overheden en andere organisaties bij de totstandkoming ook mogen zijn. Een van de initiatiefnemers: 'Dat afvalprobleem is enorm. Sommige bewoners dumpen voortdurend troep op straat. Het is de overheid de afgelopen dertig jaar niet gelukt om de bewoners daarin op te voeden. Nu gaan we het als bewoners zelf proberen' (altijdwat.ncrv.nl).

## Stadslab

Het bewonersbedrijf in Heechterp-Schieringen spreekt tot de verbeelding. Misschien wel omdat juist in een van de slechtste wijken van Nederland (met excuus aan Trijntje) een echt innovatief initiatief in het kader van de wijkeraanpak van de grond komt. Maar het initiatief staat niet op zich. Halverwege 2013 moeten er nog eens vier bewonersbedrijven volgen en aan het eind van het jaar hoopt het LSA dat er al acht of zelfs tien operationeel zijn.

En behalve bewonersbedrijven zijn er wel meer bewonersinitiatieven om buurten, wijken of zelfs hele binnensteden in eigen beheer te verbeteren. Dat laatste gebeurt bijvoorbeeld in Leiden, waar in 2009 een groep wetenschappers, mediamakers, theatermakers, kunstenaars,

festivalorganisatoren, winkeliers, horecamensen, architecten, ontwerpers, ondernemers uit communicatie en bioscience, politici en ambtenaren de koppen bij elkaar staken om van Leiden meer te maken dan een gemiddelde Hollandse stad. Een van de grootste projecten van wat ze het 'Stadslab' zijn gaan noemen, is het Singelparkproject. In samenwerking met de gemeente willen de creatieve Leidenaren de historische Leidse singelrand en de unieke vestingwallen rondom de binnenstad met elkaar verbinden tot 'het langste, mooiste en spannendste park van Nederland' (binnenstad.leiden.nl). Erkenning viel het Stadslab ten deel toen het in 2011 de landelijke vrijwilligersaward kreeg uitgereikt.

Bij alle verschillen tussen Heechterp-Schieringen en het Leidse Stadslab zijn er ook interessante overeenkomsten. De belangrijkste daarvan is wel dat het nu eens burgers zelf zijn die het initiatief nemen. Uiteraard gaat ergens in de ontwikkeling van het initiatief de overheid wel een rol spelen: er bestaat niet zoiets als 'onbevlekt burgerschap', zoals de Amsterdamse hoogleraar burgerschap Evelien Tonkens terecht opmerkte (Hurenkamp et al. 2006). Maar in deze twee voorbeelden is de overheid niet de bedenker, de exploitant, de eigenaar. In meer of mindere mate geldt dat ook voor al die wijkaccommodaties die de afgelopen jaren door bewoners zelf in beheer zijn genomen: buurthuizen, zwembaden, leeszalen enzovoort. Vaak was het de overheid die – gedwongen door de noodzaak tot bezuiniging – een gat moest laten vallen, maar het waren bewoners zelf die in dat gat sprongen.

Een tweede overeenkomst is dat de overheid niet meer de exclusieve financier is. Al zo lang de verzorgingsstaat bestaat, hielden bewoners die een initiatief namen hun hand op bij de overheid. Daar hadden we immers belasting voor betaald! De overheid trok die financiering ook naar zich toe, aanvankelijk met subsidies, later met buurtbudgetten en vouchers. De enige andere financier was doorgaans de woningcorporatie. In de nieuwe initiatieven ontstaan interessante mengvormen: naast fondsen (zoals Stichting Doen en het Oranjefonds) gaan ook andere partijen meefinancieren, niet uit liefdadigheid, maar vanuit een eigen belang: afvalbedrijven, culturele instellingen, vervoersbedrijven. Ook puur commerciële partijen – onder meer uit de horeca – blijken te interesseren.

## Ons leven, onze zorg

'Do it ourselves' is niet alleen in buurten en wijken een opkomend motto, ook in de zorg slaan steeds vaker groepen burgers de handen ineen. Uit kritiek op de klassieke zorgverlening, en omdat ze denken dat ze het zelf beter kunnen.

Verreweg de meeste zorg wordt – zelfs in Nederland, dat goed van organisaties is voorzien – traditioneel en nog steeds verleend door gewone mensen aan gewone mensen: van luiers verschonen tot je dementerende man verzorgen. Burgers zijn in die zorgrelaties geheel autonoom en de baas. Dat wordt anders als de behoefte aan zorg een kritieke grens bereikt en er professionele zorg nodig is. In de meeste gevallen zal de beroepskracht zelf nog wel proberen de zorgbehoefte burger een rol in het proces te geven, maar de institutionele logica is anders ingericht: centraal staat niet de burger en zijn kracht, maar het probleem en de zorgverlening. De burger wordt patiënt of cliënt en verliest maar al te vaak de regie over de zorg en daarmee over een essentieel deel van zijn leven.

Deze kritiek is al decennia oud, maar bleef lange tijd in de marge. Naarmate burgers echter beter opgeleid en mondiger werden, ontstonden er meer initiatieven om 'de zorg naar je hand te zetten'. Een mooi voorbeeld daarvan zijn de Thomashuizen, in het begin van deze eeuw opgezet door een vader van een zoon met een verstandelijke beperking. In een Thomashuis wonen acht volwassenen met een verstandelijke beperking. Het huis wordt geleid door een echtpaar met een professionele achtergrond in de gehandicaptenzorg, die zelf ook in het huis wonen. Zij zijn franchise-nemers binnen richtlijnen en kwaliteitseisen van Thomashuizen, maar kunnen direct en naar eigen inzicht inspelen op de zorgvraag van de bewoner. Er zijn intussen in Nederland 104 Thomashuizen en er komen er meer.

Een ander type vernieuwing zijn de zogeheten 'zorgcoöperaties'. Natuurlijk, er waren altijd al mensen die zich beraadden op hun toekomstige zorgbehoefte en zich met het oog daarop bijvoorbeeld alvast inschreven in een bejaardenhuis of gezamenlijk een plek zochten voor groepswonen. Nieuw is de schaal waarop dat zich beraden plaatsvindt: het dorp en de wijk. Sommige van die plaatselijke zorgcoöperaties genieten inmiddels landelijke bekendheid. Elsendorp bijvoorbeeld. In dit Brabantse dorp met zo'n 1000 inwoners runnen burgers zelf hun eigen zorgvoorziening met



de naam 'Zorg op maat'. Het initiatief daartoe kwam van de dorpsraad na een ernstig incident in de thuiszorg, waarbij een patiënt was vergeten. Er is een multifunctionele accommodatie tot stand gekomen met een school, een bibliotheek en sportvelden. Daarnaast bouwen de Elsendorpers in eigen beheer een nieuwbouwwijk van 53 woningen. De dagelijkse gang van zaken wordt gerund door een 'dorpsondersteuner' die door de gemeente wordt betaald uit het Wmo-budget. De bewoners zelf zijn enthousiast en dat geldt ook voor zorgverzekeraar CZ, die de zorgkosten ziet dalen omdat mensen 'langer uit het dure systeem' worden gehouden.

### Ook beroepskrachten

Een ander voorbeeld is Hoogeloon, ook al Noord-Brabant. Daar werd in 2005 (dus ruim voordat de financiële en economische crisis toesloeg) de Zorgcoöperatie Hoogeloon opgericht. Op een totaal van 2200 inwoners is ongeveer 10% van de dorpsbewoners lid van de coöperatie, die een zorgcoördinator en vier zorgverleners in dienst heeft. Recent bouwde de coöperatie twee zorgvilla's voor inwoners met dementie of een verstandelijke beperking.

Met naar schatting tien initiatieven op dit gebied spant Noord-Brabant de kroon, maar de zorgcoöperatie schiet intussen ook wortel in stedelijke gebieden. Zo is in Amsterdam sinds 2010 StadsdorpZuid actief, een initiatief van oudere bewoners om te bevorderen dat ze zo lang mogelijk actief, gezond en veilig thuis kunnen blijven wonen. Voor 90 euro per jaar krijgen de leden zo nodig betere thuiszorg (door een vast team, geen onbekende gezichten), toegang tot een lijst met betrouwbare vaklieden, ontmoetingen in de buurt. Daarnaast kunnen ze deel gaan uitmaken van een 'binnenbuurt': een groep leden die bij elkaar in de buurt wonen en elkaar een beetje in de gaten houden. Soortgelijke stadsdorpen in onder meer stadsdeel Centrum zijn in oprichting. Waar sommige zorgcoöperaties warme banden hebben met de overheid, is StadsdorpZuid een beetje anti overheid en instellingen. 'Voor verandering moet je het niet hebben van bestaande instituten', liet oprichter Jacques Allegro onlangs weten (Bruinsma 2012). 'In Nederland zijn veel meer mensen afhankelijk van instituties dan elders in Europa. Als er in de zorg een tekort aan handen is, moeten we andere handen aanspreken' (Bloemink 2013).

De vernieuwing op basis van kleinschaligheid kwam de afgelopen jaren niet alleen van de kant van burgers, ook beroepskrachten zochten naar nieuwe mogelijkheden door buurtgericht werken. Het sterkste voorbeeld daarvan is Buurtzorg, een initiatief dat intussen in geen beleidsnota meer ontbreekt. Kleine, autonome teams van goed opgeleide wijkverpleegkundigen en wijkziekenverzorgenden zijn met een minimum aan overhead verantwoordelijk voor hun buurt. Ze bepalen zelf met de cliënt welke zorg er nodig is, ze zorgen ervoor dat de roosters rondkomen, lossen zelf alle problemen op. Buurtzorg Nederland heeft inmiddels 6000 werknemers. De formule werkt aanstekelijk: ook grote leveranciers van thuiszorg zijn bezig hun organisatie op buurtleest te schoeien.

Kortom, het wemelt in de Nederlandse zorg van de initiatieven van burgers, al dan niet geruggesteund door professionals. Maar duidelijk is ook: de omvang ervan moet niet worden overdreven. Het landelijke Kenniscentrum Wonen-Zorg schat dat er in totaal zo'n 40 coöperaties of gelijkende initiatieven operationeel zijn. En van de in totaal circa 400.000 werknemers in de thuiszorg werkt nog geen 2% bij Buurtzorg Nederland.

De regio is van ons, de stad trouwens ook

De wijk is van ons, de zorg is van ons... maar ook de stad en de regio manifesteren zich steeds vaker als 'van ons'. Zo schreven medio september 2012 – we hadden net de verkiezingen gehad, de formatie moest nog beginnen – de burgemeesters van de vier grote steden in *de Volkskrant* een open brief aan het nieuw te vormen kabinet. Ze presenteerden zich als de grote oplosers, die veel meer met gewone mensen te maken hebben dan politiek Den Haag:

*'Het Binnenhof is niet de plaats waar starters hun eerste huis kopen, waar ondernemers hun bedrijf beginnen en werklozen een baan bieden, waar schepen en vrachtwagens goederen in- en uitladen, waar mensen zich omscholen om kans te maken op werk, waar ouderen en zieken hun zorg krijgen en waar kinderen naar school gaan. Het is niet de plek waar de motor van de economie draait. Dat zijn de steden' (Van Aartsen et al. 2012).*

Die steden worden volgens de vier burgemeesters zwaar gehinderd door het rijk. Immers, zo stellen ze: 'Zodra het kabinet en de Tweede Kamer taken overdragen aan gemeenten, wordt alles meteen dichtgestuct met regels, voorwaarden en protocollen. Voor de steden blijft er zo in de praktijk nauwelijks ruimte over om te doen wat nodig is' (Van Aartsen et al. 2012). Om daar verandering in te brengen stellen de vier niets minder voor dan een 'new deal' die vooral inhoudt dat de gemeenten in positie worden gebracht als de 'eerste overheid'. Op allerlei terreinen – de burgemeesters noemen woningbouw, arbeidsmarkt, jeugdzorg en openbaar vervoer – moeten gemeenten 'de vrijheid krijgen om het stelsel opnieuw in te richten, zonder zich voor alles te moeten verantwoorden aan het Binnenhof' (Van Aartsen et al. 2012).

Zo'n pleidooi om steden meer beleidsruimte te geven herhaalt zich met enige regelmaat, ook op andere niveaus. Zo verzuchtten de burgemeesters van de vijf grote Brabantse steden samen met hun Commissaris der Koningin Wim van de Donk in januari van dit jaar in *de Volkskrant* dat ze de buik vol hebben van Haags 'geneuzel' (De Graaf 2013). Nu nog telt Noord-Brabant 67 gemeenten. Als de plannen van het kabinet-Rutte II doorgaan, blijven daarvan slechts 19 supergemeenten (met meer dan 100.000 inwoners) over, terwijl de provincie deel moet gaan uitmaken van een van de vijf nieuwe 'landsdelen'. Burgemeester Peter Noordanus van Tilburg noemt het 'de zoveelste stoelendans over de positie van de provincie'. En hij heeft een alternatief: 'Openbaar bestuur in netwerken, zoals we in Brabant doen, dat is het bestuur van de toekomst' (De Graaf 2013). Dat netwerkbestuur heeft in Noord-Brabant de afgelopen tien jaar vorm gekregen in het samenwerkingsverband 'Brabantstad' met aantoonbare successen op het gebied van cultuur (een gezamenlijke kandidatuur voor de Europese Culturele Hoofdstad) en de taskforce B5 tegen georganiseerde criminaliteit. De Brabantse bestuurders denken dat ze problemen beter aankunnen dan het rijk. Zo stelt de Eindhovense burgemeester Rob van Gijzel: 'Den Haag is te veel aan het navelstaren. De wereld is in transitie. Een megatransitie. Het is belangrijk dat ons kleine landje weer op de internationale agenda komt, en vooraan loopt in het proces. Daartoe wil ik het kabinet uitdagen. Ik vind het weinig inspirerend wat er uit Den Haag komt' (De Graaf 2013).

In verschillende regio's in Nederland hebben gemeenten de afgelopen jaren ervaring opgedaan in constructieve samenwerking tussen verschillende bestuurslagen. Een van de meest in het oog lopende is Parkstad Limburg. Onder die naam werken acht Limburgse gemeenten (met nu nog circa 250.000 inwoners) samen bij sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling. Hun blik is daarbij deels gericht op Den Haag, maar deels ook op de buurlanden Duitsland en België. Een fundamentele zwakte van de regio is dat de bevolking snel vergrijsst en dat veel jonge mensen naar elders vertrekken voor opleiding en werk. De bevolking krimpt al enige tijd. Daar staan echter mooie kanten tegenover, zoals een prachtig landschap dat veel toeristen trekt en een strategische ligging ten opzichte van de buurlanden. Maar ook de kwaliteit van de bestuurlijke samenwerking in Parkstad Limburg is zo'n sterk punt. De deelnemende gemeenten hebben budgetten en bevoegdheden overgedragen aan de stadsregio en manifesteren zich daardoor naar eigen zeggen sterker ten opzichte van de provincie en de rijksoverheid.

#### Andere verhoudingen op til

Bij alle verschillen tussen Trijntje uit Heechterp-Schieringen, Jacques Allegro van ZorgdorpZuid en burgemeester Van Gijzel van Eindhoven zijn er ook een paar opvallende overeenkomsten. Ze zijn trots op de manier waarop ze de wereld (willen) inrichten, ze denken dat ze dat beter kunnen dan gezagsdragers op een hoger schaalniveau, ze ervaren een gevoel van eigenaarschap.

Wie van iets grotere afstand naar de bewonersbedrijven, de zorgcoöperaties en de regio's en steden kijkt, ziet nog meer overeenkomsten. Het wemelt van de initiatieven, maar ze zijn vooralsnog *niche players*: de hoofdstroom is nog steeds die van de klassieke instituties voor zorg en welzijn en van 'het huis van Thorbecke'. Het is niet zo dat er in de coulissen van de samenleving een eenduidig en voldragen alternatief voor de (verzorgings)staat klaar staat. Sterker, eenduidigheid is niet te verwachten en ook niet het doel. De nieuwe bottom-upinitiatieven genereren veel opwinding, ze laten niemand onverschillig. Initiatiefnemers merken dat ze heel gemakkelijk media-aandacht genereren: zelfs de kleinste initiatieven worden platgebeld met vragen om meer informatie. Conferenties en andere

'oplopen' zijn verzekerd van grote belangstelling. Professionals en gezagsdragers voelen zich onzeker. Dat doet vermoeden dat fenomenen zoals bewonersbedrijven en zorgcoöperaties en de opleving van de regionale 'trots' voorbode zijn van een omvangrijker institutionele omwenteling. De oude, verticale structuren worden uitgedaagd door de nieuwe, horizontale. De rijksoverheid en de oude instellingen voor zorg en welzijn weten er niet goed raad mee. Inderdaad: we weten het even niet meer. Hoeveel potentie zit er in die burgerinitiatieven? Hoeveel regionale diversiteit kan een natiestaat verdragen? Wat kan de netwerksamenleving? Wat is de specifieke rol van de overheid ten opzichte van die initiatieven?

# 3

## *Burgerinitiatieven en de overheid*

Iedereen voelt wel aan dat we in een ander type samenleving terechtkomen, maar hoe moeten we die typeren? Om maar eens een aantal recent verschenen boektitels te noemen: is het *De angstige samenleving*, *De verweesde samenleving*, *De verdeelde samenleving*, *De onbeholpen samenleving*, *Samenleving op drift*, *De risicomaatschappij*, *Society 3.0*? De meest voorkomende typering is wel dat we tegenwoordig een ‘netwerksamenleving’ hebben. Vraag blijft wat daar precies mee bedoeld wordt.

Wie op zoek is naar een antwoord op die vraag, kan niet om de drie kloeke delen heen over *The information age* die de Spaanse socioloog Manuel Castells in 1996 publiceerde (Castells 1996). Met name in het eerste deel, *The rise of the network society*, analyseert Castells de structurele veranderingen in de wereldeconomie tussen 1970 en 1990. Kern van die veranderingen is de opkomst van een kenniseconomie, die is gebaseerd op technologie, informatie en de toegang tot netwerken. Kapitaal en arbeid zijn niet langer aan een bepaalde plek gebonden en dat maakt de economie globaal. Internationale bedrijven worden zelf netwerken van flexibele werkmaatschappijen die kapitaal en arbeid zo laten circuleren dat dat maximale winsten oplevert. Ook de financiële markten en de internationale misdaad trekken zich steeds minder aan van staatsgrenzen. Nationale overheden staan daar tamelijk machteloos tegenover.

De netwerksamenleving verschilt essentieel van de samenleving zoals we die kennen. Die essentie is namelijk niet meer het bestaan van instanties of zelfs maar maatschappelijke knooppunten, maar het verkeer tussen die knooppunten. Dat verkeer bepaalt waar zich een knooppunt manifesteert, niet andersom. Er is geen machtscentrum, geen cockpit van waaruit het verkeer geregeld wordt. De steeds ruimer beschikbare informatie- en communicatietechnologie geeft de samenleving nog sterker het karakter van een netwerk. De opkomst van de sociale media (Hyves, Facebook, LinkedIn, Twitter) biedt elke burger in principe de mogelijkheid om met

alle andere burgers in contact te treden, zonder meer intermediair dan het 'neutrale' internet. Er zal wel altijd discussie blijven of dat een voorwaarde was voor omwentelingen zoals de Arabische lente en massale vernielingen zoals in de Britse steden in de zomer van 2011 en in het Groningse Haren in de zomer van 2012. Feit is dat ze er een prominente rol in hebben gespeeld. Het organiseren van een oploop is via sociale media vele malen eenvoudiger geworden. Formele organisaties zijn gewoon minder belangrijk.

What's new?

Maar hoe nieuw en revolutionair is die ontwikkeling eigenlijk? Autonome bewegingen van burgers dateren van lang voor het internet en genetwerkt is er altijd al. Neem de geschiedenis van de moderne verzorgingsstaat en zijn primaire voedingsbodem: de 'sociale quaestie' in de negentiende eeuw. De arbeidende bevolking was destijds zo slecht gehuisvest en werd zo uitgebuit en zo slecht verzorgd dat de prille industrialisering zich in de voet dreigde te schieten: de reproductie van de arbeid zelf kwam in gevaar. Vanaf het midden van die eeuw werden er daarom pogingen gedaan om de leefomstandigheden van de arbeidersklasse te verbeteren.

Menigeen wijst op de mijlpaal die het Kinderwetje van Van Houten daarvoor in 1874 betekende. Die wet was ongetwijfeld van historisch belang, maar markeerde feitelijk hooguit het begin van de bemoeienis van de rijksoverheid met dit gebied. Voordien was er immers al heel wat op stapel gezet: riolering, de bestrijding van infectieziekten, ziektekassen, onderwijs, opvang, drankbestrijding, onderlinge verzekeringen, volkshuisvesting. Soms speelde de rijksoverheid daarbij een rol, vaker was dat niet het geval. En waar ze erbij betrokken was, was ze dat vaak halfhartig, onwillig en onhandig. Een mooie illustratie daarvan is de geschiedenis van de volkshuisvesting zoals Wouter Beekers die in zijn proefschrift beschrijft (Beekers 2012). Al vanaf het midden van de negentiende eeuw begonnen filantropen de woon- en leefsituatie van arbeiders te verbeteren. Hun inspiratie vonden ze vaak in een christelijke opdracht tot naastenliefde. Na verloop van tijd sloten (georganiseerde) arbeiders zich bij deze initiatieven aan. Zij ontwikkelden coöperatieve spaarmodellen, maar konden woningbouw op substantiële schaal niet financieren zonder het kapitaal van de filantropen. Ook de overheid werd gevraagd financiële ondersteuning te

leveren, maar die was daar lange tijd huiverig voor: arbeidersorganisaties meefinancieren voelde als te socialistisch en bovendien wilde de overheid de filantropen de wind niet uit de zeilen nemen. Een compromis werd aan het einde van de negentiende eeuw gevonden in de oprichting van woningbouwcorporaties, organisaties die volkshuisvesting mogelijk maakten op particuliere basis, maar met financiële steun van de overheid. Deze lijn werd vastgelegd in de Woningwet van 1901.

De bemoeienis van de overheid betekende zo een stimulans voor de volkshuisvesting, maar had ook een onbedoeld gevolg: ze vergrootte de afstand tussen de instanties en de samenleving (zowel filantropen als arbeiders). Volgens Beekers kwam dat doordat de professionele logica dominant werd. Onder staatshoede kregen de beroepskrachten het voor het zeggen.

### Zelfs welzijn werd product

De geschiedenis van de volkshuisvesting laat boeiende patronen zien: uiteenlopende initiatieven uit diverse hoeken van de samenleving, de kenmerkende onmogelijkheid om die zonder staatsteun voort te zetten, een aarzelende overheidsinterventie die institutionele kwaliteit en professionaliteit vergrootte, maar tegelijkertijd de samenleving beroofde van (een gevoel van) eigenaarschap.

Dit patroon is kenmerkend voor de ontwikkeling van de verzorgingsstaat: in de loop van de twintigste eeuw is het eveneens in het welzijnswerk te zien. Ook dat kwam merendeels voort uit zeer diverse burgerinitiatieven: kerkelijk, maar ook uit de arbeidersbeweging of uit kringen van ondernemingen als Stork, Philips en Hoogovens. Lange tijd hield de overheid zich op de achtergrond; pas na de Tweede Wereldoorlog kwam substantiële cofinanciering op gang. Ook in het welzijnswerk leidde overheidsbemoeienis tot dominantie van de professionele logica.

Scherper nog dan de casus volkshuisvesting laat de casus welzijnswerk zien dat bemoeienis van de centrale overheid al snel op haar grenzen stuit. Substantiële financiering door de rijksoverheid was in de jaren zeventig nog maar net een feit toen onder het centrumlinkse kabinet-Den Uyl de overtuiging postvatte dat welzijnswerk helemaal niet vanuit het rijk kon worden gestuurd, juist omdat dat tussen burgers zelf vorm diende te krijgen. In 1985 besloot het centrumrechtse kabinet-Lubbers I de



financiering van het welzijnswerk definitief over te dragen aan de gemeenten. Daar was destijds net de geest van het neoliberalisme vaardig geworden over de ambtenaren en bestuurders. Samen met de sector zetten zij een trend in van schaalvergroting en verzakelijking. Speeltuinenverenigingen, instellingen voor maatschappelijk werk en buurthuizen – tot dan toe veelal gestoeld op levensbeschouwelijke basis en bestuurd vanuit een achterban – werden met andere organisaties ondergebracht in lokale welzijnsinstellingen. De burger werd een klant aan wie welzijn als dienst of zelfs ‘product’ moest worden gesleten. Naast ‘woonconsument’ werd hij dus ook ‘welzijnsconsument’. Op individueel niveau was hij vaak nog wel eigenaar van zijn eigen problematiek, maar over de aanpak daarvan gingen professionals en instellingen – en daarvan was hij in geen geval de eigenaar (De Boer en Duyvendak 2006; De Boer en Van der Lans 2011)

De voorbeelden volkshuisvesting en welzijnswerk maken duidelijk hoe bemoeienis van de overheid leidde tot institutionalisering onder dominantie van de professionele logica en hoe de burger – ooit de initiatiefnemer – in de rol van consument terecht kwam. Maar hoe verhouden de geruchtmakende en licht verontrustende of juist hoopgevende bottom-up-initiatieven zich tot deze historische gang? Ontwikkelen consumenten zich mogelijk opnieuw tot burgers-eigenaars? En hoe komt dat dan zo opeens?

### Horizontaal organiseren

Wel, zo opeens is dat niet. In de loop van de twintigste eeuw hebben burgers zich geschikt in de rol van consument. Die rol had ook zekere voordelen: zij konden immers rekenen op collectief gefinancierde diensten die veelal zonder individuele concrete tegenprestatie werden geleverd. Daarnaast en deels binnen de verzorgingsstaat bleven zij zich als ‘vrijwilliger’ inzetten, aanvankelijk vooral in levensbeschouwelijke organisaties, later meer in neutrale of anderszins gekleurde. De verhouding tussen die vrijwilligers en professionals bleef een spannende en dubbelzinnige: burgers wilden zich niet als instrument laten gebruiken (Van Daal et al. 2005) maar hadden anderzijds de instellingen wel nodig om zich te organiseren.

In de afgelopen halve eeuw – dus parallel aan de groei van de collectief gefinancierde verzorgingsstaat onder professionele dominantie – ontworstelden burgers zich grotendeels aan de levensbeschouwelijke

zuilen en gingen zelf uitmaken hoe zij hun sociaal burgerschap vorm en inhoud gaven. Of, zoals Menno Hurenkamp en Jan Willem Duyvendak het samenvatten in het jaarboek 2004 van het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*: ze gingen van zware gemeenschappen naar *communities lite*. Ze hadden de kerken, vakbonden, politieke partijen en mogelijk zelfs de oude instituties niet meer nodig. De internetrevolutie en de opkomst van de sociale media hielpen daarbij.

Op het eerste gezicht lijkt – en zeker vanuit het perspectief van de oude instituties – daarmee het hek van de dam: alle vastheid verdwijnt, atomisering dreigt. De toenmalige koningin Beatrix maakte zich in haar kerstboodschap van 2009 woordvoerster van die vrees:

‘Onze samenleving wordt steeds individualistischer. Persoonlijke vrijheid is los komen te staan van verbondenheid met de gemeenschap. Maar zonder enig ‘wij-gevoel’ wordt ons bestaan leeg. Met virtuele ontmoetingen is die leegte niet te vullen; integendeel, afstanden worden juist vergroot. Het ideaal van het bevrijde individu heeft zijn eindpunt bereikt. We moeten trachten een weg terug te vinden naar wat samenbindt.’

Het kwam haar op veel bijval, maar ook veel kritiek te staan. Twitteraars spraken met elkaar af op de Dam in Amsterdam om te bewijzen dat het internet een prima opstap is voor ontmoeting. Hyves bood de vorstin een account aan zodat ze in haar volgende kerstboodschap kon melden of haar sociale leven erop achteruit was gegaan. En dat waren nog de ludieke reacties. Anderen noemden haar ‘wereldvreemd’ en vroegen zich af ‘in welk tijdperk de koningin leeft’. Uit een – digitale, dat dan weer wel – poll van het *Algemeen Dagblad* bleek dat maar liefst 55% van de Nederlanders vond dat de vorstin het deze keer eens helemaal mis had (*Algemeen Dagblad* 2009).

Inmiddels hebben de Arabische lente, de rellen in Britse steden in de zomer van 2011 en Project X in Haren het ongelijk van de koningin onderstreept: met virtuele ontmoetingen kunnen ook in *real life* afstanden worden verkleind. Dankzij internet – en in het bijzonder de sociale netwerken – kunnen burgers zonder tussenkomst van formele organisaties op grote schaal ontmoetingen organiseren. En omdat het kan, gebeurt het ook. De betekenis daarvan is niet eenvoudig te overschatten. De mogelijkheid om je horizontaal en als (tijdelijk) netwerk te organiseren versterkt namelijk een kanteling die toch al gaande was. De transactiekosten van bijvoorbeeld fondsenwerving worden veel lager: je hebt er nauwelijks meer organisaties voor nodig.

De formele, verticale structuren van de samenleving – lange tijd ervaren als de enig mogelijke manier van organiseren – verliezen aan betekenis ten gunste van zoiets simpels als het dagelijks leven. Als burgers zichzelf organiseren, zullen ze daarbij immers niet bij voorkeur de structuren en scheidslijnen hanteren die de verzorgingsstaat sinds haar ontstaan in het leven heeft geroepen. Een opdeling in kokers voor wonen, zorg, welzijn, werk en inkomen, mobiliteit en dergelijke doet zich in het dagelijks leven immers niet voor. Daar laat zich veel sterker de onderlinge verwevenheid van problemen en capaciteiten gelden.

En precies dat heeft grote gevolgen voor de overheid en de institutionele logica van de verzorgingsstaat. In hun retoriek staat al decennia ‘de burger’ of ‘de klant’ centraal en wordt er al net zo lang ‘vraaggestuurd’ gewerkt. De vraag is echter of overheden überhaupt ‘de vraag’ van de burger als exclusief kompas kunnen nemen. Overheden die eenentwintigste-eeuws willen opereren, zullen enerzijds het dagelijks leven van burgers als vertrekpunt moeten nemen, maar anderzijds hun eigenstandige positie moeten durven blijven markeren. Dat vergt iets anders dan zich als ‘vriend’ of ‘partner’ van de burger opstellen. De overheid is niet zomaar een van de vele maatschappelijke organisaties in de netwerksamenleving – ze is een heel specifieke: regelgestuurd, democratisch gecontroleerd, noodzakelijkerwijs bureaucratisch, drager van de zwaarmacht, uniek en begrensd in haar taak.

Kunnen overheden deze dubbelslag van verandering en continuïteit aan? En zo ja, welke overheden dan? Laten we ons richten op hun rol binnen het sociale domein.

## Overheid

In het optreden van de overheid in het sociale domein in de afgelopen vijftig jaar schuilen twee opmerkelijke paradoxen. Telkens weer krijgt of neemt ze taken ter hand om die vervolgens zo snel mogelijk weer kwijt te willen. En andersom: telkens als ze taken afstoot, wil ze er zo snel mogelijk weer greep op krijgen. Concrete voorbeelden daarvan zijn de Algemene Bijstandswet, de Welzijnswet, de sociale vernieuwing, het Grotestedenbeleid en de Wmo.

In de kern zijn de redeneringen steeds dezelfde. Bij de uitvoering van sociale taken in de samenleving ontstaat ongelijkheid of doen zich

incidenten voor die duiden op een gebrek aan kwaliteit. Pressiegroepen van burgers of de staat zelf achten dat onacceptabel. De overheid is de enige die gelijke toegang en kwaliteit kan garanderen, dus die moet het maar doen. Dan blijkt echter dat de centrale overheid gezien het schaalniveau niet de aangewezen organisatie is die deze taken het best kan uitvoeren, maar dat bijvoorbeeld gemeenten ('dicht bij de burger') – of in voorkomende gevallen de markt of zelfstandige bestuursorganen – daartoe beter in staat zijn. Dus worden er wetten gemaakt of regelingen getroffen die functionele of territoriale decentralisatie van die taken mogelijk moeten maken. Maar nog voordat die goed en wel decentraal worden uitgevoerd, dreigen zich toch problemen voor te doen (ongelijkheid of slechte kwaliteit) die door middel van recentralisatie moeten worden opgeheven.

### *Megadecentralisaties en vertrouwen*

De recente controverse tussen minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (tevens coördinerend bewindspersoon voor de grote decentralisaties) en de Nederlandse gemeenten is van deze beide paradoxen een zeer treffend voorbeeld.

Nederland beleeft dezer jaren de grootste transformatie ooit in de moderne verzorgingsstaat. Rijk en provincies dragen verantwoordelijkheden ter waarde van 16 miljard euro over aan de gemeenten. Het gaat daarbij om langdurige zorg, jeugd en werk. Niet het hele bestaande budget komt mee: de 'taakstellingen' variëren van 5% tot 75%.

Achtergrond voor die verschuiving is tweërlei: enerzijds de noodzaak tot bezuinigen, anderzijds de stellige overtuiging in 'Den Haag' dat lagere overheden beter in staat zullen zijn maatwerk te leveren en daar de burger de rol in te geven die hem toekomt. De gemeenten bestrijden dat niet, sterker nog: zij hebben de afgelopen jaren warmhartig meegewerkt aan de voorbereidingen. Wel maakten zij aanhoudend en indringend bezwaar tegen de omvang van de bezuinigingen.

Het kabinet-Rutte II wil niet alleen de verzorgingsstaat decentraliseren, het wil eveneens de schaal van het lokaal bestuur vergroten. Op termijn moeten alle gemeenten minstens 100.000 inwoners tellen. Aan het einde van deze regeerperiode moet het aantal gemeenten al met 100 dalen tot ruim 300. Op die manier wil het onder meer de 'uitvoeringskracht' versterken die gemeenten nodig zullen hebben om die 16 miljard euro extra zorgvuldig te besteden. 'Gemeenten hebben deze opschaling

nodig om een goede partner te zijn voor maatschappelijke organisaties zoals zorginstellingen en om financiële risico's te kunnen dragen en te beschikken over de benodigde kennis en capaciteit,' zo heet het in de Decentralisatiebrief die de minister op 19 februari 2013 naar de Tweede Kamer stuurde (TK 2012/2013).

De gemeenten hebben daar zo hun eigen gedachten over. Ook zij willen van de megadecentralisaties een succes maken, zo liet de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) weten. 'We zijn bezig met het aangaan van samenwerkingsvormen om de uitvoering zo goed mogelijk te organiseren. Het zoeken naar samenwerkingsvormen die de burgers optimaal bedienen wordt onnodig gefrustreerd wanneer het rijk dit als een voorbode van herindeling beschouwt' (VNG 2013: 1).

Volgens de minister blijft het rijk na de decentralisaties verantwoordelijk voor 'de werking van het systeem'. Met de gemeenten wil hij daartoe afspraken maken over een 'stevige monitoring'. De Tweede Kamer ging dat nog niet ver genoeg. Zo stelde bijvoorbeeld CDA-woordvoerder Eddy van Hijum in *Binnenlands Bestuur*: 'De Kamer moet zich er van verzekeren dat gemeenten organisatorisch en financieel in staat zijn om de nieuwe taken goed uit te voeren. Anders vallen straks zorgbehoevende jongeren en ouderen tussen wal en schip' (Limburg 2013).

Vertrouwen klinkt anders...

Die paradoxen brengen een aantal werkelijkheden aan het licht. De staat wordt al dan niet terecht gezien als de enige instantie die gelijkheid en kwaliteit kan garanderen. Maar ook: de staat blijkt al vrij snel een onhandige uitvoerder van sociale taken. En: bij staatsdienaren leeft telkens weer de oprechte intentie om taken lager te beleggen, rondom (het dagelijks leven van) de burger. Dat brengt echter het risico van ongelijkheid en gebrekkige kwaliteit met zich mee. Die risico's worden als onaanvaardbaar beschouwd – waarmee de cirkel rond is: de staat moet het weer oplossen, centralisatie is de oplossing... tot die weer het probleem is.

Deze paradoxen gelden niet alleen in het sociale domein, ook de relatie tussen hogere en lagere overheden is ervan doortrokken. Van oudsher vindt het merendeel van de sociale, economische en culturele ontwikkeling in steden en regio's plaats. Pas in de loop van de twintigste eeuw is de rijksoverheid – anders gezegd: de natiestaat – daarin een bepalende factor geworden. Dat had zo zijn redenen: denk aan gelijkheid en de noodzaak om

achtergebleven regio's op te krikken. Intussen lijkt de verhouding echter wel omgekeerd: alsof de ontwikkeling in regio's afhankelijk is van de rijks-overheid.

Dat regionale ontwikkeling onder staatshoede op grenzen stuit, wordt het scherpst duidelijk (hoe kan het ook anders?) in de grensregio's. Zuid-Limburg ontleent een groot deel van zijn kracht aan de mogelijkheid tot 'Euregionale' samenwerking met partnersteden vlak over de grens, zoals Aken en Luik. Ook Zeeuws-Vlaanderen is een mooi voorbeeld: door de specifieke structuur van de Zeeuwse delta is dat deel van het land meer op Belgische steden (Antwerpen, Gent, Brugge) georiënteerd dan op Nederlandse (Middelburg, Vlissingen). In die regio's bereikt de natiestaat letterlijk haar grenzen. De grenzen van een centralistische manier van denken doen zich echter ook in andere windstreken gelden. Telkens weer manifesteren zich coalities van 'lagere' overheden, bedrijven, bewonersorganisaties en kennisknooppunten die 'hogere' overheden vragen om meer beleidsruimte (overigens meestal gepaard aan een vraag om warme, al dan niet financiële ondersteuning). Zo'n tegenstelling bestaat niet alleen tussen rijk en provincie of gemeenten – anders gezegd: tussen randstad en 'randland' – maar ook tussen grote steden en de omliggende gemeenten, en zelfs tussen kleinere gemeenten en omliggende dorpen of kernen en tussen steden en hun eigen wijken. Illustratief is het bestaan van het samenwerkingsverband van grote plattelandsgemeenten in Nederland – P10. Deze gemeenten 'delen kennis rondom specifieke situaties op het platteland en zijn gesprekspartner voor diverse organisaties' (p-10.nl): elk schaalniveau kent zijn eigen specifieke belangen en voelt zich geroepen die te behartigen bij overheden op hogere schaalniveaus.

De stad als reddende engel?

Is het dan slechts het eeuwige spel tussen groot en klein? Wellicht is er toch iets meer aan de hand. De Eindhovense burgemeester Van Gijssel wees er al op. De komst van de netwerksamenleving leidde in zijn woorden tot een 'megatransitie in de wereld' en de nationale politiek mag wel wat meer doen dan 'navelstaren'. Nog dit jaar krijgt hij wetenschappelijke ondersteuning voor zijn diagnose in het nieuwe, bij het schrijven van dit essay nog te verschijnen boek van de Amerikaanse politicoloog Benjamin R. Barber.

Naar verluidt krijgt dat boek de titel *If mayors ruled the world. Why cities can and should govern globally and how they already do*. Barber legt daarin een verband tussen de netwerksamenleving en de rol van de nationale en de stedelijke overheden. In zijn visie is de cirkel rond. Beschaving en democratie begonnen in de steden. Vanwege schaalvoordelen gingen we de afgelopen millennia meer vertrouwen op (keizer)rijken en de later uitgevonden natiestaten. Die natiestaat schiet nu echter schromelijk tekort tegenover wereldwijde trends. 'Ze was het perfecte politieke recept voor onafhankelijkheid, maar is ten enen male ongeschikt voor onderlinge afhankelijkheid' [vertaling RMO] (Barber, nog te verschijnen). Het enige schaalniveau dat daar wel geschikt voor is, is de stad. Barber noemt daarbij zowel megasteden met miljoenen inwoners als *neighborhoods* als het niveau waarop problemen zich laten aanpakken en burgers zich manifesteren.

Kennelijk hebben 'steden' niet het alleenrecht op oplossingen en zullen alle overheden voortdurend op zoek moeten naar de werkelijke, lokale kracht die nodig is om problemen effectief aan te pakken. De hamvraag is dan waar die werkelijke kracht ligt en hoe overheden ermee kunnen omgaan. In haar verhouding met de opkomende vloed van burgerinitiatieven in de netwerksamenleving staat de overheid voor een dilemma. Overheidssturing is gebaseerd op regels, gelijkheid, hiërarchie en bureaucratie (in de neutrale zin van het woord), terwijl in de netwerksamenleving niemand de baas is en mensen ook nog eens de mogelijkheid hebben om anderen op grond van persoonlijke voorkeuren en identiteiten uit te sluiten. Een netwerksamenleving kent slechts verbindingen en heeft knooppunten die niet hiërarchisch zijn en die gebaseerd zijn op vrijwillige keuzes vanuit de samenleving. Wat moet de overheid met die opkomende netwerksamenleving: ze kan er per definitie niet de baas zijn, maar is ze dan niet meer dan een van de knooppunten, naast alle andere?

In *De boom en het Rizoom* vergelijken bestuurskundigen Martijn van der Steen, Rik Peeters en Mark van Twist (2010) die verhouding – in navolging van de Franse filosoof Gilles Deleuze – met die tussen een boom en een rizoom. Dat laatste is een ondergronds wortelstelsel zonder centraal punt, terwijl de eerste door zijn structuur een goed beeld van de overheid zou geven: 'verticaal opgebouwd; aan de top van de hiërarchie een politiek bestuurder die de verantwoordelijkheid draagt voor het handelen binnen de organisatie; een apparaat dat [...] een dienende en uitvoerende rol heeft ten aanzien van de politieke principaal; een strikte taakverdeling

en verantwoordelijkheidsbegrenzing; en een geslotenheid, in de zin dat prikkels voor handelen niet zozeer van buiten of vanuit de organisatie zelf komen, maar van bovenaf uit de politieke top (Peeters et al. 2011: 16).<sup>1</sup>

De bestuurskundigen signaleren een moeizame verhouding tussen ‘netwerksturing’ en de dominante logica van het bestuur. Die spanning is naar hun overtuiging principieel niet op te lossen, hooguit in de praktijk beheersbaar te houden. Dat kan bijvoorbeeld door netwerksturing te ‘compartimenteren’: de overheid spreekt dan met de netwerksamenleving af waar netwerkregels mogen gelden. Wijkbudgetten zijn daar een goed voorbeeld van.

### Niet te sturen

Hamvraag bij het schipperen met die principieel onoplosbare spanning is wat er dan precies gebeurt met overheid en (netwerk)samenleving: wordt de overheid deel van de netwerksamenleving? Of andersom: wordt de netwerksamenleving deel van de overheid gemaakt? Tegen dat laatste waarschuwde de Amsterdamse hoogleraar beleids- en bestuurswetenschappen Willem Trommel (2009) indringend in zijn oratie *Gulzig bestuur*. Zijn stelling is dat de wereld van politiek, beleid en bestuur zich de afgelopen decennia steeds meer is gaan bemoeien met de leefwereld van burgers: achter de voordeur, in de wijken, op de arbeidsmarkt, in de vrije tijd. Maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers worden daarbij *medeverantwoordelijk* gemaakt voor de uitvoering van steeds meer bestuurstaken, een trend die kan worden samengevat in de term ‘responsabilisering’.

Waar rizomen en responsabilisering nog rijkelijk abstracte beelden zijn, geeft Marja Jager-Vreugdenhil in haar eind 2012 verschenen proefschrift *Nederland Participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken* een zeer concrete invulling van de tamelijk machteloze verhouding tussen de overheid en sociale burger (initiatieven) in de netwerksamenleving (Jager-Vreugdenhil 2012). Op basis van onderzoek in buurten, bij mantelzorgers en bij kerken vraagt ze zich af of mensen zich meer om elkaar gaan bekommeren als de overheid dat wil. Haar antwoord is nee. Het zou best kunnen dat buurten, mantelzorgers en kerken (meer) bekommernis gaan opbren-



gen, maar als de overheid al invloed heeft op die bekommernis, is dat hooguit indirect. Een overheid die dat niet scherp voor ogen houdt, dreigt in een valkuil te lopen. Dan dreigt de verzorgingsstaat door de Wmo namelijk niet kleiner, maar juist groter te worden. De overheid gaat dan immers de civil society vormen naar haar eigen beleidsdoelen en het 'is daarom de vraag of de overheid wel beleid moet *willen* maken voor het niet-overheidsdomein' (Jager-Vreugdenhil 2012: 222).

Net zo relevant is de vraag wat er moet gebeuren met domeinen die de afgelopen decennia 'des overheids' zijn geworden, waar ze dat misschien beter niet hadden kunnen doen. Bekommernis – of in beleidstermen: langdurige zorg – is zo'n domein. Als de overheid in dat domein meer op burgers rekent, schuift ze daarmee dan overheidstaken naar de samenleving of blaast ze – na een intermezzo van enkele decennia staatsbemoeienis – een oude traditie nieuw leven in? In zekere zin het laatste, om welke reden de veel gehoorde aanduiding 'vermaatschappelijking van overheidstaken' historisch en normatief gezien ook onjuist is (vgl. RMO 2012b en 2013b).

Met mogelijke antwoorden op zulke vragen kunnen boeken worden gevuld, maar er is een gereede kans dat we er op een principieel niveau niet uitkomen. Hoe erg is dat eigenlijk?

#### A-C-T-I-E

Principieel mag de verhouding tussen hiërarchische sturing en netwerksturing dan misschien onoplosbaar zijn, in de praktijk zijn er wel mogelijkheden tot overbrugging, die neerkomen op meebewegen, serieus nemen en faciliteren.

In *Burgers maken hun buurt* (2012) vatten Bas Denters, Evelien Tonkens en Imrat Verhoeven hun advies aan burgers, beroepskrachten en overheid samen in het acroniem ACTIE. Dat staat voor Animo, Contacten, Toerusting, Inbedding en Empathie. Of burgers op een geslaagde manier in actie komen hangt om te beginnen af van de motivaties en drijfveren van burgers om hun initiatief gestalte te geven (animo), van de contacten die zij hebben met buurtgenoten, buurtorganisaties en instanties en van de mate waarin ze beschikken over middelen, tijd en vaardigheden (toerusting). Daarnaast doet het er ook toe of organisaties erop zijn ingericht om bewonersinitiatieven te ondersteunen (inbedding) en op de vraag of

beroepskrachten het vermogen bezitten om zich te verplaatsen in burgers en adequaat in te spelen op hun wensen en verwachtingen (empathie). De auteurs benoemen de boom en het wortelstelsel als 'logica van professionele organisaties' versus 'logica van burgers'. Om daar een evenwicht in te vinden dienen beroepskrachten te bemiddelen, een flexibele toepassing van regels en procedures te bevorderen, rigiditeit en willekeur te voorkomen en te handelen vanuit de basishouding 'het kan wel' – met de nadruk op 'wel' (Denters et al. 2012).

Vergelijkbare adviezen geven Astrid Huygen en Erik van Marissing in hun Wmo-essay *Ruimte voor zelforganisatie. Implicaties voor gemeenten* (2013). Ook zij tellen op tot vijf: voldoende handelingsruimte, kunnen aanhaken, *sense of belonging*, begrenzing en vertrouwen. Zelforganisatie van burgers staat in hun kijk los van de overheid. Regels en procedures werken daarbij averechts. Die vormen wel het leidend principe van overheid en professionele organisaties, maar die zijn daarin doorgeslagen. Het zou veeleer moeten gaan om wederkerigheid, aandacht, openheid en gelijkwaardigheid. Voor beleidsmakers vinden Huygen en Van Marissing het van groot belang om (zelfs heel kleine) initiatieven te erkennen en te koersen op aanwezige energie. Hun advies is om niet meteen met een alomvattend plan te komen en gaandeweg te leren. 'Koers en zet in op waar de energie en dynamiek zit en sluit daarbij aan' (Huygen en Van Marissing 2013: 30).

De adviezen in de genoemde publicaties slaan op burgerinitiatieven in het sociale, zoals bewonersbedrijven en zorgcoöperaties. Maar in de wereld van de regionale ontwikkeling zijn overeenkomstige geluiden te horen. Zo pleit socioloog Frans Soeterbroek (2012) al enige jaren voor 'bestuurlijke lichtheid'. Hij signaleert de opkomst van een nieuwe bestuurlijke praktijk met als belangrijkste kenmerk dat deze redeneert vanuit de stadsbewoner en niet vanuit kokers. De nieuwe praktijk zet in op lokaal verankerde coalities en collectieven, ook als die tijdelijk zijn. Een gebiedsgerichte aanpak is leidend en de rol van de stedelijke professional is meer die van antropoloog en dramaturg dan van bedenker van concepten en 'uitroller van beleid'. Dat vergt wel enige lenigheid. De bestuurders "dansen door de schalen", door zowel op een hoger schaalniveau strategisch en planmatig te opereren als heel lokaal aanwezig te zijn, oog te hebben voor het detail en toeval te benutten' (Soeterbroek 2012: 5). Ook Soeterbroek komt met adviezen, zeven in dit geval, maar met dezelfde strekking. Hij raadt onder meer een 'liefdevolle blik' aan voor de kracht van de stad. Sturen moet gebeuren 'met

de hefboom': kleine en gerichte interventies die leiden tot zelfsturing en organische ontwikkeling. Interessant is ook zijn pleidooi aan bestuurders om hun ideologische gedrevenheid te verbinden met pragmatisch handelen dicht bij de mensen om wie het draait, anders gezegd: een 'huwelijk tussen bevlogenheid en improvisatie' (Soeterbroek 2012: 11).

### Bestuurlijk swingen

Empathie, liefde, dansen – het zijn woorden die niet vanzelfsprekend voorkomen in het klassieke vocabulaire van de bestuurder. Improvisatie misschien nog wel, maar dan vooral in de zin van pragmatiek, roeien met de riemen die je hebt, er maar het beste van maken. Improvisatie kan ook iets anders betekenen, weten we sinds *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld* van Hans Boutellier (2011). De wereld is een netwerk geworden, met knooppunten en verbindingen, maar zonder een centrum, zo luidt zijn vertrekpunt. Dat 'nodale universum' gedraagt zich schijnbaar wanordelijk, maar die wanorde kan overzichtelijk en zelfs hanteerbaar worden als je er op een andere manier mee omgaat. Boutellier trekt daar de vergelijking met de geïmproviseerde muziek. Ook daar wordt immers niet elk loopje door een componist voorgeschreven. De muzikanten lijken maar wat te doen, maar de muziek die ze maken krijgt voortdurend vorm in de vooraf afgesproken akkoorden, het thema, de intro en het einde. De kern van de improvisatiemaatschappij is volgens Boutellier dan ook: het geheel van processen van afstemming op de omgeving waarmee de sociale ordening van een onbegrensde wereld zich realiseert (Boutellier 2011).

Met dat beeld van improvisatie schetst Boutellier eigenlijk de kern van de eenentwintigste-eeuwse verhoudingen. Het gaat om een permanente afstemming op een onvaste sociale herordening. Sommige overheidslagen zijn daarvoor geschikter dan andere. In het algemeen zou je kunnen zeggen dat die instituties er het geschiktst voor zijn die het hardst de adem van de sociale ordening in hun nek voelen: niet zozeer de rijksoverheid, veeleer de stad en de regio. En zelfs die zullen moeten zorgen dat ze blijven swingen met lokale kracht.

Noot

- 1 Men kan zich afvragen of hun vergelijking radicaal genoeg is. Sommige boomsoorten hebben wortelstelsels die zich ondergronds voortzetten en nieuwe bomen voortbrengen; bovendien is de verticale structuur van een boom nog altijd in de letterlijke zin bottom-up. Misschien kan de verhouding tussen overheid en netwerksamenleving wel beter vergeleken worden met die tussen een hark (de icoon bij uitstek van een overheidsorganogram) en een wortelstelsel.

# 4

## *Lokale kracht als vertrekpunt*

We weten het even niet meer, zo begon dit essay. De verzorgingsstaat is onbetaalbaar en onbeheersbaar gebleken, zoals vroege critici in de jaren zeventig al voorspelden. Ze heeft sociale gelijkheid bevorderd en uitval voorkomen, maar niet het geluk gebracht dat ze leek te beloven – daarvoor was ze in toenemende mate te verticaal, te top-down, te weinig duurzaam, te los van de organische verbanden die burgers met elkaar aangaan. Waar ze nog redelijk kon functioneren in de maatschappelijke werkelijkheid van de twintigste eeuw is ze niet bij machte de problemen van de eenentwintigste eeuw met succes aan te pakken. Daarvoor kunnen we niet zonder de kracht van horizontale verbanden van burgers, waar nodig ondersteund door beroepskrachten en overheden die erin slagen nabij te zijn en aan te sluiten bij het dagelijks leven van burgers.

Het is niet zozeer de financiële en economische crisis die het einde van de verzorgingsstaat heeft veroorzaakt als wel de ontwikkeling van de netwerksamenleving. Die crisis is immers tijdelijk en de netwerksamenleving is voorlopig een blijvertje. Tegen die achtergrond is de massale belangstelling voor burgerinitiatieven en regionale coalities goed verklaarbaar: die passen immers precies in de historische ontwikkeling. Al zijn ze nog zo pril en onderontwikkeld, ze spreken aan en zijn aanstekelijk omdat ze een glimp van een toekomst laten zien waarin burgers hun eigen dagelijks leven kunnen leiden en overheid en instanties daaraan zo nodig dienstbaar zijn.

De massale belangstelling van wetenschappers, beleidsmakers, ontwikkelaars en bestuurders heeft een keerzijde: ze oogt als kalverliefde. Zij kijken gefascineerd toe hoe een handjevol burgers en regionale bestuurders werkt aan een nieuwe werkelijkheid en zien daarbij de tekortkomingen maar al te graag door de vingers: gebrekkige representativiteit,

dreigende rechtsongelijkheid, kwaliteitsverlies en een oververtegenwoordiging van burgers die zich toch al redelijk konden redden. Bij duurzaamheidsexpert Jan Rotmans – hoogleraar transitiekunde in Rotterdam – gaat die verliefdheid wel heel ver. In zijn bestseller *In het oog van de orkaan. Nederland in transitie* (2012) stelt hij bijvoorbeeld de effecten van kleinschaligheid en duurzaamheid in de zorg als volgt voor: ‘De maatschappelijk ingebedde zorg neemt een gezonde samenleving als basis. Hierin kan iedereen zijn eigen microsysteem creëren met eigen verbanden. Dit microzorgsysteem is onderdeel van open gemeenschappen waarin zorgzaamheid een algemene levenshouding is’ (Rotmans 2012: 38).

Zorgzaamheid als algemene levenshouding... was het maar zo! Rotjochies, psychopaten en eenzaamheid zullen ook in de horizontale en duurzame samenleving voorkomen. Nuchterheid is wenselijk. Op historische gronden mag anno 2013 veel heil van de burgersamenleving worden verwacht, maar ook die kent zijn grenzen. Maatschappelijke initiatiefnemers hebben de neiging zich af te zetten tegen de overheid om zichzelf bestaansrecht te verschaffen. Ze duiken in ‘gaten’ die de overheid laat vallen en wijzen gretig op bureaucratisch onvermogen. Of ze het zelf beter kunnen is echter niet bewezen en wellicht niet relevant.

#### Specifieke functie van de overheid

En dan komen we toch weer uit bij die overheid. Dat maatschappelijke initiatieven de overheid benutten om zichzelf te profileren is ook te interpreteren als een bewijs dat die overheid nog lang niet overleefd is. Duidelijk moge zijn dat met name de centrale overheid onder vuur ligt als onmachtig of zelfs als hinderpaal bij de aanpak van lokale problemen. Er is ook veel reden om lokale en regionale overheden meer ruimte te geven om pragmatisch problemen te lijf te gaan. Maar die ruimte kon wel eens juist gebaat zijn bij een centrale *game master*, een instantie die uitwassen voorkomt, spelregels bewaakt, ingrijpt als spelers ‘vals spelen’ en wanneer ongelijkheid en uitval dreigt. Wellicht dat de *game master* zelfs een basisniveau garandeert. De overheid kan dan wel mee swingen, maar zal dat altijd moeten doen in het besef dat ze in (of ten opzichte van) de netwerksamenleving de enige instantie is die parlementair democratisch gecontroleerd functio-

neert. De enige instantie ook, die als het erop aankomt, gelegitimeerd door mag zetten en zwaardmacht mag gebruiken.

De netwerksamenleving vermag steeds meer en de overheid kan steeds minder, zeker de centrale overheid. Beide ontwikkelingen doen zich gelijktijdig voor en versterken elkaar. Dat maakt dat er dezer jaren een grote verschuiving gaande is van overheid naar samenleving, naar gemeenschappen. Hoe ver die verschuiving zal gaan, valt momenteel niet te voorspellen: er zijn in het recente verleden al vaker absoluut geachte grenzen verlegd. De grenzen die wel degelijk bestaan, zijn alleen in algemene termen te beschrijven: de rol van de overheid is gelegen in toezicht houden, sancties opleggen, borgen en uitval voorkomen daar waar de netwerksamenleving die niet kan voorkomen. Bovendien heeft ze een blijvende taak als hoedster van het democratisch-rechtsstatelijke kader om de overal tot bloei komende maatschappelijke initiatieven tot ontplooiing te laten komen.

Geen enkele overheid – ook de lokale niet! – is *qualitate qua* de baas van de netwerksamenleving. Gelukkig maar. Een serieuze terugtred van de overheid lijkt dan ook geboden. Waar ze optreedt, zal ze enerzijds rechtsstatelijke gelijkheid moeten bieden en anderzijds ten aanzien van de variëteit aan burgerinitiatieven situationeel haar positie moeten bepalen. Want wat in elk geval de les is: er zijn geen blauwdrukken (meer), lokale kracht laat zich niet implementeren of uitrollen. Je kunt er hooguit mee swingen – en dat is moeilijk zat.

## Literatuur

- Aartsen, J. van, A. Aboutaleb, E. van der Laan en A. Wolfsen (2012). Wij, burgemeesters, bieden het kabinet een 'New Deal'. In: *de Volkskrant*, 18 september 2012.
- Algemeen Dagblad (2009). Poll: meerderheid niet eens met kerstboodschap Beatrix. 27 december 2009.
- Altijdwat.ncrv.nl (2012). *Community trust in Leeuwardense achterstandsbuurt*. <http://altijdwat.ncrv.nl/nieuwsblogs/community-trust-in-leeuwardense-achterstandsbuurt>
- Barber, B.R. (nog te verschijnen). *If mayors ruled the world. Why cities can and should govern globally and how they already do*.
- Beekers, W. (2012). *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Binnenstad.leiden.nl (2013). *Singelpark. Langste park van Nederland*. <http://binnenstad.leiden.nl/inspanningen/singelpark>
- Bloemink, S. (2013). Pluk die roos nu uit mijn tuin Stadsdorp Zuid. Zorg op eigen kracht. In: *De Groene Amsterdammer*, 30 januari 2013.
- Boer, N. de en W.G.J. Duyvendak (2004). Welzijn, een verweesde sector. In: Dijstelbloem, H., P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. WRR-verkenningen 6 (p. 17-64). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boer, N. de, en J. van der Lans (2011). *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Amsterdam: Boom|Lemma.
- Bruinsma, J. (2012). Alles wat we zelf kunnen, doen we ook. In: *de Volkskrant*, 30 augustus 2012.
- Castells, M. (1996). *The information age: economy, society and culture*. Massachusetts: Blackwell Publishers.
- Daal, H.J. van, A. Winsemius en E. Plemper (2005). *Vrijwilligers en beroepskrachten. Verslag van een verkennend onderzoek naar hun relatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Denters, S.A.H., E.H. Tonkens en I. Verhoeven (2012). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform31.



- Denters, S.A.H., E.H. Tonkens en I. Verhoeven (2012). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform31.
- Graaf, P. de (2013). Brabantse bestuurder heeft buik vol van Haags 'geneuzel'. In: *de Volkskrant*, 10 januari 2013.
- Hurenkamp, M. en W.G.J. Duyvendak (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Jaarboek 2004 van TSS, Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken. Amsterdam: Van Gennep.
- Hurenkamp, M., E.H. Tonkens en W.G.J. Duyvendak (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam / NICIS.
- Huygen, A. en E. van Marissing (2013). *Ruimte voor zelforganisatie. Implicaties voor gemeenten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Jager-Vreugdenhil, M. (2012). *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*. Amsterdam: Vossiuspers UvA - Amsterdam University Press.
- Limburg, M. (2013). CDA wil zware controle op decentralisaties. In: *Binnenlands Bestuur*, 19 februari 2013.  
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/>
- Peeters, R., M. Schulz, M. van Twist en M. van der Steen (2011). *Beweging bestendigen. Over de dynamica van het overheidssturing in het rizoom*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- P-10 (2013). *Samenwerkingsverband grote plattelandsgemeenten in Nederland*.  
<http://p-10.nl/>
- RMO (2012a). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2012b). *Mind the trap. Reflectie op advies Loslaten in vertrouwen van de Raad voor het openbaar bestuur*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013a). *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013b). *Terugtreten is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rotmans, J. (2012). *In het oog van de orkaan. Nederland in transitie*. Boxtel: Aeneas.

- Soeterbroek, F. (2012). Een lichte kijk op de sturing van de stad. In: *Essays Toekomst van de Stad*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Steen, M. van der, R. Peeters en M. van Twist (2010). *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- TK (2012/2013). *Decentralisatiebrief*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties van 19 februari 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33400VII, nr. 59.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Amsterdam: Boom|Lemma.
- VNG (2013). *Gemeenten: richt alle energie op decentralisaties*. Persbericht. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.  
<http://www.vng.nl/persberichten/13-02-19/gemeenten-richt-alle-energie-op-decentralisaties>

## *Over de auteurs*

Nico de Boer is freelance onderzoeker. Hij werkte eerder mee aan het RMO-advies *De wijk nemen* en het RMO-essay *Burgerkracht*. Albertine van Diepen en Lucas Meijs zijn respectievelijk adviseur en lid van de RMO.

# Overzicht van uitgebrachte publicaties

## Adviezen

### *Vijfde raadsperiode 2013-2016*

- 54 Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein. (2013)
- 53 Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring. (2013)
- 52 Het onbehagen voorbij. Een wenkend perspectief op onvrede en onmacht. (2013)

### *Vierde raadsperiode 2009-2012*

- 51 Ontzorgen en normaliseren. Naar een sterke eerstelijns jeugd- en gezinszorg. (2012)
- 50 Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis. (2011)
- 49 De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat. (2011)
- 48 Migratiepolitiek voor een open samenleving. (2011)
- 47 Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief. (2011)
- 46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid. (2009)

### *Briefadviezen:*

- Tussen ratio en symboliek. Een reflectie op adolescentenstrafrecht. (2012)
- Tussen afkomst en toekomst. Etnische categorisering door de overheid. (2012)
- Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. (2011)
- Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening. (2010)
- De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)
- Sociaal bezuinigen. (2010)
- Briefadvies wmo. (2009)
- In samenwerking met de rvz. Investeren rondom kinderen. (2009)

#### *Derde raadsperiode 2005-2008*

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de wmo. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)
- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden voor een succesvolle wmo (2005)

In samenwerking met de rvz. Versterking voor gezinnen. (2008)

#### *Tweede Raadsperiode 2001-2004*

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)

- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)
- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grootstedenbeleid. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. (2003)

In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

*Eerste raadsperiode 1997-2000*

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)

- 9 Nationale identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale identiteit. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkeloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de rvz. Gezond zonder zorg. (2000)

In samenwerking met de rvz. Verslavingszorg herijkt. (1999)

In samenwerking met de rvz. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. (1998)

## Onderzoeken

Swingen met lokale kracht. Overheden en de netwerksamenleving.

N. de Boer, A. van Diepen en L. Meijs. (2013)

Klaar voor de start. Overwegingen bij de startkwalificatie. S.Harchaoui,

R. Janssens, J. van der Meer. (2013)

De ingenieur en de buurman. Communicatie rondom de aanleg van de

Noord/Zuidlijn. T. Baetens. (2012)

Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. N. de Boer en

J. van der Lans. (2011)

De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in

regeringsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)

Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en

daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)

- Je voelt het gewoon. Een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)
- Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer (2010)
- Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM (red.) (2010)
- Stem geven aan verankering. RMO (2009)
- Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.) (2009) Webpublicatie.
- Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.
- Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.) (2009)
- Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. RMO (red.) (2008)
- Levensvraagstukken. De sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)
- 30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en Y. Zonderop (red.) (2006)
- Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.) (2006)
- Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)
- Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)
- Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)
- Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)
- Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)
- Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens. (2005)
- Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en A. Akkerman. (2005)
- Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie. J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- “Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart. (2004)



Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. I. Groot en A. Heyma.  
(2004)

Sociale veiligheid vergroten door gelegenhedenbeperking: wat werkt en wat  
niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)

Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en  
samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te down-  
loaden via [www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

