

Participatielezing 2020

De marktwerking

VOORBIJ

**SAMENLEVINGSOPBOUW
IN DE 21^E EEUW**

Een vertelling in twintig bedrijven

Jos van der Lans

Colofon

‘De marktwerking voorbij, de Participatielezing 2020’ is een uitgave van het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*.
www.socialevraagstukken.nl

Tweede druk 2020, © Jos van der Lans

ISBN 9789464021202

NUR: 756

Opmaak: Vadding.studio

Dit is de uitgeschreven tekst van de Participatielezing die Jos van der Lans op 31 januari 2020 uitsprak in Akoesticum in Ede. De eerdere Participatielezingen werden uitgesproken door Mark Bovens, hoogleraar bestuurskunde UU (2018) en Ton Wilthagen, hoogleraar arbeidsmarktvraagstukken in Tilburg (2019). De Participatielezing is een initiatief van Movisie en het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*. Van de Participatielezing 2020 is een videoregistratie gemaakt die te zien is op www.socialevraagstukken.nl.



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

TIJDSCHRIFT VOOR

**SOCIALE
VRAAGSTUKKEN**

Inhoud

Een vertelling in twintig bedrijven	5
Verantwoording	76
Bijlage	77
Bibliografie Jos van der Lans	79

*Opgedragen aan
Nico de Boer*

‘Mijn ideaal (...): sterkere instituties voor burgers. Lokale hubs waarmee ze het sociale leven in hun eigen buurt en daaromheen kunnen organiseren: zorg, werk, dienstverlening, sociale contacten, welzijn, energie, huisvesting, openbare ruimte en zo meer. Bewonersbedrijven zijn een eerste stap, stadsdorpen, zorgcollectieven en energie-coöperaties ook. Opbouwwerkers in dienst van burgers, ideaal!’

**Nico de Boer (1955-2019),
column Buurtwijs, zomer 2018**

In de met de Pulitzer Prize bekroonde roman *Tot in de hemel* van de Amerikaanse schrijver Richard Powers figureert een boomecoloog, Patricia Westerford, die een bijzondere ontdekking doet. Zij ontdekt dat bomen in oeroude bossen op een of andere manier met elkaar communiceren, ze werken samen om gevaren te trotseren, ze communiceren via hun wortels, helpen elkaar, voeden elkaar en offeren zich zelfs voor elkaar op. Als er blad-etende insecten verschijnen, verspreiden bomen bijvoorbeeld stofjes die hun soortgenoten waarschuwen. En ondergronds worden stoffen uitgewisseld via een bosomvattend netwerk van schimmeldraden. Bossen vertonen intelligent gedrag. Het is een wonderlijke ontdekking en Westerford gaat niet over één nacht ijs voordat ze haar ontdekking publiceert in een wetenschappelijk tijdschrift, in een artikel vol statistieken met duizenden meetgegevens. Het mag niet baten. Haar artikel is nog nauwelijks van de pers gerold of haar critici melden zich om haar publicatie met de grond gelijk te maken. Hoezo communiceren bomen? Bomen die rekening houden met elkaar? Zich opofferen? Elkaar waarschuwen? Wat een onzin!

Binnen *no time* is Westerford de risee van de academische gemeenschap. Voor de spraakmakende geleerden blijven bossen verzamelingen van opzichzelfstaande individuele bomen, die met elkaar concurreren om licht en voedsel. Bossen zijn plaatsen waar het dorre hout verwijderd moet worden en de parasieten moeten

worden bestreden. Bossen kunnen niet denken. Bossen vormen een soort samenleving van individuele exemplaren die niet kunnen weglopen, en dus het beste beschermd kunnen worden door de mens. Bossen zijn voorwerp van professionele zorg.

De carrière van Westerford is meteen voorbij. Zij trekt zich terug, zoekt haar heil in de natuur. Tot vele jaren later wetenschappelijk onderzoek haar gelijk bevestigt; bossen hebben wel degelijk een soort collectieve intelligentie. Zij concurreren niet, maar overleven met elkaar. Bomen gunnen elkaar iets, ze delen soms hun hulpbronnen en als een douglasspar sterft, laat hij zijn opgeslagen rijkdommen los in de bodem, opdat andere bomen er gebruik van kunnen maken. Volgens Powers kunnen we 'deze oeroude weldoeners dan ook "schenkbomen" noemen'.

Tot in de hemel is een fascinerend boek, dat ik iedereen kan aanraden. Het is een lesje in menselijke bescheidenheid. Sterker: de roman laat zien hoe de moderne welvaartsmens naar de natuur, en dan met name de bossen, is gaan kijken – op een manier zoals ze zichzelf is gaan beschouwen. Als een rijk van met elkaar wedijverende individuen. Het referentiekader van samenwerkende gemeenschappen, van organische gehelen, is vervangen door het geloof in de kracht van de afzonderlijke exemplaren, de individuen. We zien – inderdaad – door de bomen het bos niet meer. We begrijpen de wereld zoals we onszelf zien, als individuen die hun kansen grijpen, als aparte wezens die verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven. En zo zijn we dus naar de bossen gaan

kijken. We zijn ze naar onze hand gaan zetten, gaan opruimen en opschonen, gaan plannen en beheersen. Zonder het besef van de mogelijkheid dat we daarmee zoiets als de veerkracht en samenredzaamheid van de natuur naar de knoppen hielpen.

2

De parallel tussen de omgang met de bossen en onze kijk op de samenleving is moeilijk te ontlopen. Zien wij door de individuen de samenleving nog? Begrijpen we nog welke krachten daarin verborgen liggen? En behandelen we de individuen die niet even hard meegroeien niet hetzelfde als de bosdokters de zieke bomen in het bos te lijf gingen met houtkap en bosoperaties, zonder veel kennis van hun omgeving en de mogelijke schenkbomen die daarin een rol spelen?

Patricia Westerford is natuurlijk een fictiefiguur, een hoofdpersoon in een indrukwekkende roman. Maar ze bestaat ook echt, als Suzanne Simard, hoogleraar Forest Ecology aan de Universiteit van British Columbia, die model stond voor de romanfiguur en van wie je op YouTube prachtige filmpjes kunt zien waarin ze de kijker aan de hand van wetenschappelijk onderzoek meeneemt in de wereld van samenwerkende en zelforganiserende bossen. Ook zij stuitte op scepsis, op ongeloof, maar langzaam maar zeker dringt het besef door dat we anders naar bossen moeten gaan kijken; met meer respect,

minder betweterig en met meer geloof in de kracht van hun samenspel.

Eigenlijk zien wij in het kijken naar onze samenleving een vergelijkbare ontwikkeling. Er zijn steeds meer Suzanne Simards die de zegeningen van het liberale mensbeeld ter discussie stellen, die de beperkingen van het systeem van onderlinge concurrentie en wedijver, van succeshonger en marktwerking, van private rijkdom en publieke armoede aan de kaak stellen. Het ongenoegen lijkt aan te zwellen tot een groeiend koor van critici die op zoek zijn naar andere omgangsvormen met elkaar, een andere waardering voor de publieke zaak, een andere kijk op economie en samenleving. We zijn op zoek naar de waarden achter de welvaart, waarden die de wereld van zelfredzame individuen overstijgen. Eigenlijk zijn we op zoek naar de natuurlijke krachten van de samenleving. We zoeken de bossen achter de individuen. We hebben het vermogen van de samenleving, de veerkracht van *communities*, van gemeenschappen, de waarde van het publieke veronachtzaamd, verwaarloosd, gemarginaliseerd in onze denkmodellen en referentiekaders. We zullen die dus moeten herontdekken om ze in ons denken en doen opnieuw tot gelding te laten komen.

3

Het zou te ver gaan om mezelf met Patricia Westerford te vergelijken. Ik ben immers nooit als een paria behandeld en om mijn

publicaties uitgelachen, maar toen ik haar verhaal las, voelde ik toch een soort verwantschap. Wat zij zocht in de bossen, heb ik eigenlijk in mijn hele publicitaire leven gezocht. Wat is eigenlijk een samenleving, hoe gaan mensen met elkaar om, hoe realiseren we gemeenschappen, hoe helpen we elkaar?

Een van mijn eerste wat meer geslaagde essays schreef ik in 1987, als een themanummer van het *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, met als titel: *De achterkant van de moderne onafhankelijkheid. Individualisering en systeemloosheid*. Het is een cultuurkritisch betoog, met als stelling dat de tijdgeest van onafhankelijkheid en zelfontplooiing, van het loskomen van besloten, verzuilde gemeenschappen en van sociale controle niet alleen als bevrijding en emancipatie gezien kan worden, maar ook als een last, als een opgave die voor een aantal mensen te groot is. Vooruitgang zaait zo zijn eigen ziektekiemen. In toenemende mate – zo was de stelling – zullen mensen die niet aan de hoge individuele eisen van de nieuwe tijd voldoen, die niet succesvol en zelfredzaam zijn, een beroep gaan doen op de hulpverleningsdiensten van de verzorgingsstaat. Ze ervaren psychisch ongemak, worden onzeker, zijn ontslagen, raken vereenzaamd, het zijn mensen (citaat) ‘die in hun eigen omgeving onvoldoende betekenisgevende systemen aantreffen. Dat zijn mensen die je in allerlei soorten en maten als “systeemloos” zou kunnen omschrijven.’

Het essay bekritiseert het dominante antwoord van de publieke dienstverlening op deze ontwikkeling. Namelijk dat ze de hulpvrager de spiegel van de moderne

tijd voorhoudt: ze ontfermt zich over het individu en begint aan het bijbrengen van zelfkennis en vaardigheden die de arme ziel weer op het pad van zelfredzaamheid kunnen brengen. Citaat: 'De dominante zorgcultuur is op een individualiserende maat gesneden. De vanzelfsprekendheid daarvan is zo groot dat het ter discussie stellen daarvan vrijwel onmogelijk is.' En iets verderop in het essay: 'Zijn hulpverleningsinstellingen scholingsoorden van de moderne ideologie van zelfbeschikkende burgers? (...) Of kunnen ze ook wijkplaatsen vormen in een geïndividualiseerde wereld?' En het essay eindigt als volgt: 'Waar de oude plaatstoewijzende en zingevende systemen de tand des tijds niet meer kunnen doorstaan, is het zaak de openvallende ruimte van eigentijdse alternatieven te voorzien. Het is de taak van de politiek om daar voorwaarden voor te creëren en het is de taak van de sociale sector om daar invulling aan te geven.'

Ik stond er eigenlijk behoorlijk versteld van toen ik dit essay in de voorbereiding van deze lezing nog eens herlas. Niet alleen omdat flinke stukken van het essay nu, dertig jaar later, met weinig moeite zo weer geplaatst zouden kunnen worden, maar ook omdat ik me realiseerde dat ik de afgelopen dertig jaar voortdurend naar de andere, eigentijdse invulling van de sociale sector op zoek ben geweest. En ik realiseerde mij ineens dat die zoektocht zich heel goed liet samenvatten door eigenlijk een heel ouderwets woord: 'samenlevingsopbouw'.

Misschien dat ik u in een paar etappes van die zoektocht mag meenemen (schrik niet, ik ga niet het hele oeuvre doornemen). In 1994 schreef ik met Paul Kuypers het pamflet *Naar een modern paternalisme*. Het was een kritiek op de afstandelijkheid, die bezit aan het nemen was van de publieke sector. Gekweld door het Achterhuis-complex (het aanbod schept de vraag, hulpverleners verschaffen zichzelf werk) mengden professionals zich steeds minder onder de mensen, bemoeien was *not done* en steeds meer verschansten ze zich achter loketten, in spreekkamers, in steeds grotere instellingen. Er was een cultuur van non-interventie aan het ontstaan. Wie geholpen moest worden, moest een heldere vraag hebben en gemotiveerd zijn.

Dat is de dood in de pot, zo analyseerden wij: ‘Wij pleiten voor een professionele invulling van een gegeven dat wij tot de kern van de Nederlandse verzorgingsstaat blijven rekenen – het uitgangspunt dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. En dat betekent inderdaad bemoeien, opzoeken, meegaan, aanbellen, regelen en sturen en niet (professioneel) wachten tot het te laat is. Dat is een houding die al snel versleten zal worden als een nieuw soort paternalisme – het zij zo. (...) Zolang als het niet die morele beladenheid krijgt uit de jaren vijftig of de politieke drammerigheid van de jaren zeventig zien wij niet in wat er fout aan is.’

In *De onzichtbare samenleving*, dat in 1995 verscheen,

werkte ik de bureaucratiseringsparadox verder uit. Die paradox luidt: naarmate verzorgingsstaat-organisaties groter worden en meer specialistische vaardigheden omspannen, dreigt de oorsprong van deze organisaties verder uit beeld te raken en het primaire handwerk uit de gratie te vallen van de professionals in die organisatie. Het frontwerk verliest in die processen aan status. Dat is de reden waarom het zoveel moeite kost om voldoende politieagenten op straat te krijgen (het lukte toen niet om meer blauw op straat te krijgen, meer geld voor de politie werd eerder besteed aan apparatuur dan aan mensen), dat niemand binnen vervoersbedrijven ervoor voelt om conducteur op de tram te worden, er op arbeidsbureaus niet meer wordt gedaan aan langdurig werklozen, de sociale psychiatrie het ondergeschoven kindje is van de Riaggs en de grootste knuppel uit de verslavingszorg methadon mag gaan uitdelen. De cultuur van non-interventie wordt hier nog eens versterkt door processen van bureaucratisering en specialisering, waardoor het noeste handwerk van de verzorgingsstaat onder aan de statusladder terecht is gekomen.

De stelling van het boek is dat zoiets als publieke moraal, datgene wat burgers bindt en wat ze gemeenschappelijk hebben, door het proces van ontzuiling, individualisering, bureaucratisering en specialisering aan het verdampen is. Burgers worden er niet mee geconfronteerd; ze komen steeds minder professionals tegen die het publieke vertegenwoordigen en er verhaal van doen of ernaar handelen.

In feite is dat ook het thema van *Koning Burger*.

Nederland als zelfbedieningszaak uit 2005. Dat burgers emanciperen, is gewenst, dat ze zich ook manifesteren en hun belangen nastreven, is vanzelfsprekend – maar wie zorgt ervoor dat door de bomen het bos ook wordt gezien? Wie zorgt er voor publieke weerstand als mensen hun individuele belangen en behoeften vooropstellen? Mondige burgers vragen om professionals en overheidsfunctionarissen die niet terugtreden maar optreden.

Waarom dat steeds minder het geval is, is het thema van *Ontregelen* uit 2008, met als ondertitel: *De herovering van de werkvloer*. Dat boek analyseert verder hoe de publieke sector zich steeds meer heeft opgesloten in verantwoordings- en controlemechanismen, met een toevloed van leidinggevend en een steeds grotere disciplinerende van professionals. Dat is overigens niet zózeer een vondst van dubieuze bestuurders die geestdriftig de principes van het New Public Management omarmden. Ook professionals hadden er zo hun belang bij; het ordende hun werk, nam onzekerheid weg, minimaliseerde risico's en maakte hen minder kwetsbaar voor de oprukkende publieke veroordelingen. Ze konden zich erachter verschansen.

Eropaf! Het boek dat precies tien jaar geleden werd gepubliceerd, is een poging om professionals uit die verschansing weg te halen. Niet de regels van instellingen moeten het gedrag van professionals bepalen, maar de leefwereld van mensen. Zoek mensen op in hun context en gebruik de mogelijkheden van die context om mensen waar nodig vooruit te helpen. Eigen Kracht Centrale-voorman Rob van Pagée zegt ergens in het

boek: 'Je moet zorgen dat mensen hun kring groter maken als ze in de problemen komen, terwijl de hulpverleningspraktijk zo ingericht is dat mensen uit schaamte of hulpeloosheid hun cirkel klein houden.'

Eigenlijk is *Sociaal doe-het-zelven*, dat ik in 2013 samen met Pieter Hilhorst heb gepubliceerd, een boek vullende uitwerking van die gedachte. Het brengt de kracht van de samenleving in beeld en is een uitvoerige uitwerking van het essay *Burgerkracht* dat ik in 2011 met Nico de Boer schreef. Het vertelt hoe het kan dat in Estland 50.000 mensen bereid zijn om vrijwillig zwerfvuil op te ruimen. Hoe het mogelijk is dat een oproep in *Trouw* de stoot geeft tot de aanschaf van 50.000 zonnepanelen, zonder enige vorm van subsidie. Het vertelt waarom en hoe een groeiend aantal zzp'ers elkaars risico op arbeidsongeschiktheid opvangen in kleinschalige 'broodfondsen'. En het analyseert hoe het komt dat hulpverleners vaak familie en vrienden over het hoofd zien als het in een gezin helemaal fout loopt en dat deze naasten, als ze daartoe op een goede manier betrokken worden, zich het vuur uit de sloffen lopen. Het boek laat zien wat mensen met elkaar kunnen bereiken, hoe ze zich organiseren, wat ze kunnen delen, hoe ze een diversiteit aan gemeenschappen vormen en publieke waarden realiseren, en het toont hoe professionals dienstbaar kunnen zijn aan dat vermogen.

Om daarin echt een doorbraak te realiseren, moet de publieke sector, en al zeker de hulpverlening en de maatschappelijke ondersteuning, wel anders georganiseerd worden. Daar gaat, ten slotte, *Decentraal. De stad*

als sociaal laboratorium (weer samen met Nico de Boer) over. Wie echt wil ontschotten, ontbureaucratiseren, dichter bij de leefwereld van mensen publieke dienstverlening tot stand wil brengen, moet dat natuurlijk ergens grondvesten. Dat kan het beste op buurt- en wijkniveau, en dat laat zich ook niet aansturen vanuit Den Haag. Daarvoor is de gemeente de aangewezen instantie, reden waarom medeauteur Nico de Boer en ik volop kansen zagen om de publieke sector te revitaliseren in een decentrale staat; in de kern was en is dat ook de bedoeling van de grote decentraliseringsoperatie die op 1 januari 2015 haar beslag kreeg. Daarover verderop meer.

5

Tussen 1988 en nu zijn er ruim dertig jaren verstreken en inmiddels zijn we alweer bijna twee decennia van populisme en onvrede verder. Het beeld is er niet vrolijker op geworden. De publieke sector kreunt en steunt. In het onderwijs daalt bijna elk studiejaar het aantal studenten dat voor de klas wil staan, basisscholen moeten gaan nadenken naar een vierdaagse lesweek om überhaupt les te kunnen geven, het ziekteverzuim in het onderwijs stijgt ver boven het gemiddelde uit, het loon van leerkrachten is structureel 15 tot 20 procent te laag.

Voor de zorg geldt hetzelfde. Overal dreigen personeelstekorten. Het regent alarmerende berichten: het aantal jonge artsen met burn-out-klachten is de laatste

jaren dramatisch gestegen, één op de vijf artsen onder de 35 raakt opgebrand omdat ze de druk van het werk maar moeilijk kunnen combineren met het ouderschap. Het salaris van verpleegkundigen is, net als in het onderwijs, ver achtergebleven, maar wat hun zo nodig nog meer stoort, zo lieten ze tijdens hun recente acties voor een betere CAO weten, is dat ze niet gewaardeerd worden.

Dan de jeugdzorg. Groeiende wachtlijsten, gezeul met kinderen, ruziënde gemeenten wie er wat moet betalen, wachtlijsten en ook hier dat steeds opduikende verschijnsel van een dramatisch tekort aan personeel. In totaal stonden in 2018 zo'n 1500 vacatures langer dan drie maanden open; ruim een derde meer dan een jaar eerder. Ook steeg het gemiddelde verzuim, van 5 procent naar bijna 6 procent. Daardoor gaven instellingen 13,5 procent meer uit aan de inhuur van tijdelijke medewerkers, mede als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt. Net als in het onderwijs en de zorg zijn deze zzp'ers vaak oud-medewerkers die nu als zelfstandige op losse basis een hoger loon binnentikken, waarbij een fors deel van het publieke geld ook nog eens weglekt naar bemiddelingsbureaus die bewust aan personeelsleden trekken om er financieel voordeel uit te slaan. En ondertussen lopen de financiële tekorten op.

De litanie over de publieke sector is eindeloos en ververscht zich elke dag met nieuwe verontrustende berichten. In 2018 moest de politie door een personeelstekort 18.000 zaken laten lopen. De Nederlandse burgers lijken in steeds hogere mate een beroep te doen op de voorzieningen in de publieke sector, met een toenemende druk

op de toegangspoorten, terwijl er tegelijkertijd steeds minder mensen bereid zijn om hun hartstocht, hun passie daarin te leggen en er hun arbeidzame leven aan willen wijden. De onderwijzer, de verpleegkundige, de jeugdhulpverlener – sinds de jaren tachtig zijn de beroepen fors aan het dalen op de beroepsreputatieranglijst. Stond de leraar uit de havo/vwo-bovenbouw in 1982 nog op 17, inmiddels vinden we hem terug op plaats 43. De leerkracht op de basisschool is in dezelfde periode geduikeld van plek 42 naar plaats nummer 69.

De publieke sector heeft de afgelopen decennia in hoog tempo aan aantrekkingskracht verloren. Het personeel is simpelweg niet aan te slepen. Zelfs als we nu per decreet een deltaplan afkondigen met een giga-loonsverhoging en een door de koning verordonneerde werkdrukverlaging, gaat het niet lukken. De personeelstekorten in de thuiszorg, verpleeghuiszorg en welzijnszorg in 2022 worden inmiddels becijferd op meer dan 100.000 arbeidskrachten. In het onderwijs gaat het om 20.000 mensen. We hebben een stad zo groot als Eindhoven nodig om de gaten in de publieke sector te vullen. Dat gaat dus niet lukken.

Het lijkt er bovendien op dat jonge mannen de sector in zijn geheel hebben afgeschreven als toekomstperspectief. De zorg, het onderwijs en de jeugdzorg zijn sectoren geworden waar in toenemende mate en op heel veel plaatsen zelfs uitsluitend vrouwen werken. De weinige mannen die je er aantreft, werken in de informatica en het systeembeheer of in leidinggevende functies. Grote delen van de publieke sector zijn zo het terrein geworden

waar andere verhoudingen tussen het privébestaan en het publieke werkbestaan vorm hebben gekregen. Ze zijn ook het terrein geworden waar het meest in deeltijd wordt gewerkt.

Dat is natuurlijk prachtig, maar dat nieuwe evenwicht heeft vanzelfsprekend ook effect op de overgave waarmee mensen zich op hun werk storten of, als ze dat wel doen, om de druk die ze voelen op beide fronten (in het werk en in het gezin) te weerstaan. Niet onwaarschijnlijk ligt daar de reden dat heden ten dage veel jongeren zo rond de 30 overspannen raken. Erger is dat met deze feminisering van publieke dienstverlenende sectoren een wet in werking treedt waarin de vrouwenbeweging helaas maar weinig verandering heeft kunnen aanbrengen. Dat is de sociologische wet dat naarmate er meer vrouwen tot een beroep toetreden, de status van het beroep daalt. Dat is precies wat zich de afgelopen twintig jaar heeft voltrokken.

6

Het probleem van de publieke sector is dat we deze tendensen ternauwernood met elkaar in verband brengen. We praten over de jeugdzorg, over de ouderenzorg, de zorg en het onderwijs als aparte probleemsectoren en in het ergste geval worden de sectoren ook nog eens tegen elkaar uitgespeeld. Dan zegt de minister van Zorg tegen de protesterende jeugdzorgers: sorry hoor, ik moet ook

al geld reserveren voor de ouderenzorg.

In vrijwel alle gevallen doen we het voorkomen dat meer geld de sleutel is tot de oplossing. Meer geld, en de problemen zijn voorbij. Meestal verkrijgbaar na acties die de sympathie krijgen van de media, plus een massaal bezoek aan het Haagse Malieveld, waarna ministers met enige honderden miljoenen over de brug komen. Vorig jaar: bijna een half miljard voor de onderwijzers, 420 miljoen voor de jeugdzorg, een kleine 300 miljoen voor de politie.

Natuurlijk, meer geld kan geen kwaad. Maar je kunt je ook afvragen wat je aan meer geld hebt als het personeel niet voorradig is. Koop je met meer geld ook waardering? Koop je er animo mee voor nieuwe generaties om hun hartstocht en passie erin te leggen? Vermindert daardoor de werkdruk wezenlijk? Of veranderen de bureaucratische lasten? Worden burgers met meer geld begripvoller over de dienstverlening? Gaan ze de publieke sector ook meer als iets van zichzelf zien of worden ze juist nog veeleisender, willen ze nog betere waar voor hun geld, stellen ze zich nog meer op als een consument die op zijn wenken bediend moet worden en anders steen en been klaagt?

Daarom moeten we dieper graven. De problemen waarmee wij in de publieke sector kampen, het gebrek aan waardering, zijn niet louter begrotingsproblemen van dit kabinet maar gaan natuurlijk veel verder terug. Dat besef wordt door steeds meer mensen gedeeld. Recentelijk nog door Herman Tjeenk Willink, die jarenlang als vicevoorzitter van de Raad van State op de eerste

rij van de overheid heeft gezeten, in zijn manifest *Groter denken, kleiner doen*, waarin hij de ontwrichting van de publieke sector typeert als een langdurig proces van betonrot, die de fundamenteën van onze rechtsorde en daarmee van onze samenleving aantast.

De oorzaak daarvan zoekt hij – en met hem inmiddels vele anderen – in het feit dat de publieke sfeer is onderworpen aan de wetten van het bedrijfsmatig, marktgericht denken. Een besturingsfilosofie die bekend is geworden onder de naam New Public Management; een economisch en kwantitatief georiënteerde benadering waarin tegen zo laag mogelijke kosten zoveel mogelijk rendement moet worden gemaakt. Deze in de economie geboren ideologie is zich vanaf het midden van de jaren tachtig een weg gaan banen door de publieke sector. We vatten dat tegenwoordig – wat simplistisch – samen als marktwerking.

Deze manier van aansturen vond een vruchtbare mentale voedingsbodem in de culturele mentaliteit van zelfverwerkelijking en individualisering die vanuit de jaren zestig en zeventig was komen bovendrijven. Een amalgaam van ontzuiling, emancipatie en neo-liberalisme is een nieuw soort DNA gaan vormen voor de publieke sector in ons land, met de gevolgen die we nu zien: met burgers als consumenten, met professionals als productiemedewerkers en met een afnemende waardering voor het werk in de frontlinies van onze samenleving. Meer dan in de ons omringende landen worden professionals geconfronteerd met agressie, intimidatie, pesterijen of ongewenste seksuele aandacht van

buitenstaanders. Dit is het sterkst in de sector zorg en welzijn. Met als perverse verschijningsvorm het tijdens de jaarwisseling met vuurpijlen beschieten van hulpverleners en politieagenten.

7

Wat zich de afgelopen decennia in de publieke sfeer heeft voltrokken, heeft verregaande consequenties. Het heeft niet alleen het handelen van instituties en overheden richting gegeven, het heeft ook de waarneming bepaald. We zijn anders gaan kijken. Of nauwkeuriger: we zijn belangrijke zaken over het hoofd gaan zien. Het neo-liberale denkframe en de daarbij horende economisering van het publieke domein hebben het vermogen aangetast om de samenleving te zien als een veerkrachtig organisme, bestaande uit gemeenschappen, clusteringen van mensen in gebieden, in organisaties, die een eigen veerkracht hebben, waarin waarden als solidariteit, verbondenheid en betrokkenheid, net zoals na-ijver en afgunst overigens, tot leven komen en een werkelijkheid op zich vormen. Die werkelijkheid is er wel, en ergens weten we er ook van, maar het speelt eigenlijk geen rol van betekenis als het om sociaal beleid of om de organisatie van de publieke sector gaat. Het vormt geen bewust en actief referentiekader meer sinds de zogeheten maakbaarheid van de samenleving vanaf het midden van de jaren tachtig met de opkomst van het

neoliberale denken zwaar onder politieke en intellectuele verdenking is komen te staan. Vanaf toen zijn we door de bomen het bos, door de individuen de samenleving steeds minder scherp gaan zien.

Dat was een trendbreuk. Om dat goed te begrijpen, is het zinnig om in herinnering te roepen waar het rond 1960 om ging toen het woord ‘samenlevingsopbouw’ gemunt werd, in een poging om een Nederlandse vertaling te vinden voor het Amerikaanse begrip *community organization*. Nederland veranderde na de Tweede Wereldoorlog ingrijpend; het land industrialiseerde in hoog tempo en naast het maatschappelijk werk gericht op individuele noden leefde er in wat meer verlichte overheidskringen een groeiende neiging om ook ondersteuning te bieden aan behoeften tot moderne gemeenschapsvorming. Eigenlijk was dat een behoefte van nieuwwetse, minder op religieuze en meer op de sociale wetenschappen georiënteerde hogere ambtenaren, zoals Gradus Hendriks en Klaas Laansma, die wilden ontsnappen aan de benauwende kaders van de verzuiling en het daarbij horende particulier initiatief. Zij wilden de bevolking meenemen in het plannen van sociaal-culturele voorzieningen en daarmee een infrastructuur creëren die zowel een vormende, zo men wil zelfs emancipatoire, als een organiserende werking had.

Wij kijken nu vaak terug op de jaren vijftig als zijnde een tijdperk waarin de overheid met morele en paternalistische motieven de bevolking probeerde te disciplineren, maar er zijn inmiddels voldoende historische studies voorhanden die laten zien dat deze jaren

eerder een arena vormden waarin nieuwe beleidselites zich probeerden te ontworstelen aan de verstikkende verzuilde kaders. Zij vonden dat de overheid los van dominees en pastoors gemeenschapsvorming moest voeden en stimuleren met voorzieningen, dorpshuizen, club- en buurthuizen en dat maatschappelijk opbouwwerkers, zoals ze aanvankelijk genoemd werden, daarin een ondersteunende, begeleidende en 'neutrale' rol moesten vervullen.

In de kern was het een poging om de bevolking in stelling te brengen om publieke voorzieningen te realiseren en publieke verantwoordelijkheid te nemen. Dat paste ook in de filosofie van de wederopbouw, de Beveridge-doctrine, die erop gericht was om op de levensbepalende terreinen als gezondheid, wonen, onderwijs, sociale zekerheid en werk de bevolking voldoende zekerheid te bieden om daarmee te voorkomen dat er een situatie zou ontstaan waarop fascistische sentimenten mogelijk opnieuw tot bloei konden komen.

Dat was niet alleen een beschavingsdoel, maar ook een democratiseringsagenda. Maatschappelijk opbouwwerk en samenlevingsopbouw waren daar de uitvoerende exponent van, het was investeren in de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de bevolking, die – voor de jonge toehoorder! – nog niet gegrepen was door sociale media en voor onderlinge communicatie op de post (die twee keer per dag bezorgde) en zwarte bakelieten telefoontoestellen was aangewezen. Zo zei Marga Klompé het in 1968: 'Het gaat hier om een proces, dat bewust in gang wordt gezet om een territoriale

samenleving – een dorp, een wijk een streek – direct te activeren, en daarbij de bevolking te brengen tot inspraak, tot medezeggenschap en tot het mede-dragen van het beleid voor het welzijn, in de buurt, in het dorp, in de streek. Het is dan de functie van het opbouwwerk, dit proces in gang te zetten, te begeleiden, vorm en inhoud te geven.’

Dat bewoners zelf gemobiliseerd werden om dorpshuizen en buurthuizen te runnen, was toen vanzelfsprekend. Woningbouwverenigingen waren nog echte verenigingen, bestuurd door huurders. Schoolbesturen waren nog niet massaal gefuseerd. In de besturen van club- en buurthuizen zaten burgers, zoals in alle sportverenigingen. Het model van een professionele organisatie met professionele toezichhouders bestond nog niet. Het begrip ‘dienstverlening’ werd nog nauwelijks gebezigd. De rijdende rechter was ondenkbaar. Buurten waren relatief homogeen. Burgerschap was lichtjaren verwijderd van het hedendaagse consumentisme.

Ik wil niet in nostalgie vervallen, maar mij gaat het erom dat we ons realiseren dat de grondslag van veel voorzieningen in de publieke sector, zeker op het terrein van welzijn, onderwijs en zorg, ligt in het feit dat mensen, vaak sleutelfiguren in lokale gemeenschappen, daarin zelf verantwoordelijkheid droegen. De overheid maakte het mogelijk, maar het waren bewoners – ondersteund door professionals – die er zelf invulling aan gaven en zeggenschap over hadden. Zo is het begonnen. De socioloog Van Doorn omschreef het ooit als ‘baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap’.

Deze praktijk van samenlevingsopbouw is door twee ontwikkelingen veranderd.

In de eerste plaats kwamen daar de jaren zestig en zeventig overheen. De jaren waarin burgers uit het gareel traden van de hiërarchische ordeningen die de publieke sfeer van verzuild Nederland kenmerkten. Wat begon met provo's en popmuziek, groeide uit tot een langdurig carnaval van vrijgevochten burgers, een festival van doel- en actiegroepen, die met elkaar Nederland, althans het spraakmakende deel daarvan, een prudent-progressieve mentaliteit (zo typeerde het SCP het jarenlang) bezorgden; de beroemde progressieve inborst waarmee we softdrugs legaliseerden en als een der eerste landen abortus, euthanasie en het homohuwelijk mogelijk maakten. Prestaties die onze Lage Landen tot ver buiten de landsgrenzen een reputatie van ruimdenkendheid en tolerantie verschaften.

Maar – en dat is de tweede verandering – er gebeurde nog iets, iets wat minder nadrukkelijk de geschiedenisboeken heeft gehaald. Deze periode ontpopte zich namelijk ook als een groots werkgelegenheidsproject voor een nieuwe generatie *young professionals* die vanuit het onderwijs met moderne sociaal-wetenschappelijke inzichten de publieke sector gingen bemensen. De quartaire sector groeide in de jaren zestig en zeventig enorm. Mede dankzij de aardgasbaten verdubbelden de collectieve uitgaven in Nederland tussen 1960 en 1985 van 30 procent naar 60 procent van het bruto nationaal product.

De overheid en de publieke sector groeiden op alle niveaus, het ambtenarenapparaat groeide, het welzijnswerk groeide, de geestelijke gezondheidszorg groeide, de jeugdzorg groeide, het onderwijs groeide – het waren deze publieke sectoren waar een heel nieuwe generatie professionals toetrad en daar schoon schip maakte met oude opvattingen. En tot die oude opvattingen behoorde het idee dat burgers, amateurs (overigens vaak huisvrouwen die geen toegang hadden tot de arbeidsmarkt) zich met zaken bezighielden waarvoor je – zoals zij – maar beter gestudeerd kon hebben.

Een voorbeeld. In 1966 werkten in Nederland binnen de kinderbescherming ruim 200 professionele maatschappelijk werkers samen met ruim 7000 vrijwilligers die betrokken waren bij gezinnen waar het niet allemaal liep zoals wenselijk was. Zij gingen wekelijks op bezoek, ondersteunden moeders, leverden hand-en-spandiensten en als het nodig was, schoot de professional te hulp. Twaalf jaar later, in 1978, is dit legioen aan vrijwilligers teruggebracht tot een kleine 700 mensen, terwijl het aantal professionele maatschappelijk werkers meer dan verdrievoudigd is. Nederland telt in datzelfde jaar bijna 600 professionele werkers binnen de kinderbescherming die in feite al het werk doen. De vrijwilligers zijn aan de kant gezet, ook al kan de maatschappelijk werker minder vaak over de vloer komen. Van die – ouderwetse – vrijwilligersbetutteling moesten we immers af zien te komen. De nieuwe overtuiging was dat mensen recht hebben op professionele hulp.

Die verschuiving is op veel terreinen zichtbaar

geworden. Binnen de volkshuisvesting ontpopte zich in de woningbouwverenigingen een professionele laag die de verenigingsstructuur en de lekenbestuurders steeds nadrukkelijker als lastig en amateuristisch, ja zelfs conservatief begon te zien en die langzaam maar zeker richting uitgang begon te duwen. Was in 1960 nog 75 procent van de woningcorporaties een vereniging, veertig jaar later was dat nog geen 10 procent en was de hele sector omgebouwd tot professionele organisatie waarvoor een wet moest worden geschreven om ze tot overleg met hun huurders te verplichten.

De meeste beschouwingen zien de jaren zestig-zeventig als voedingsbron voor de emancipatie van individuen. Henk Hofland sprak in zijn befaamde boek *Tegels lichten* over de dekolonisering van burgers. Maar misschien nog wel ingrijpender was dat er een wezenlijke verandering plaatsvond van het karakter van de *civil society*, van het maatschappelijk middenveld, van de burgermaatschappij. Niet alleen doordat de verzuilde opvattingen plaatsmaakten voor de sociale wetenschappen, voor moderne inzichten, maar vooral ook omdat burgers in het publieke domein uit positie werden gebracht door een uitdijend proces van professionalisering en specialisering. In zekere zin werd de civiele maatschappij onteigend, de krachten waardoor het particulier initiatief groot was geworden, werden naar de zijlijn gedreven, en van daaruit nogal eens vriendelijk edoch dringend naar buiten gewerkt. Je kunt geen vrijwilligerswerk meer doen bij een woningbouwcorporatie. Of in de jeugdzorg. De verdreven vrijwillige voogd wordt nu in

een heel andere vorm in de jeugdzorg geïntroduceerd: de JIM. De vrijwillige brandweer was vroeger een bijna status gevende bezigheid, een vorm van burgerplicht – wie hoor je er nog over? Hetzelfde geldt voor de vrijwillige politie, de zogeheten reservepolitie, opgericht na de oorlog en lange tijd iets waarover je op een familiefeestje kon verhalen. Tegenwoordig een hobby voor mensen die kennelijk niets beter te doen hebben.

9

Zo is er een geïstitutionaliseerde ‘expertocratie’ – de term is van de socioloog Van Doorn – tot ontwikkeling gekomen die zich onttrekt van het verzuilde verleden maar zich tegelijkertijd ook losmaakte van de civiele maatschappij, de *civil society*. Gecombineerd met de invoering van het New Public Management veranderde de verhouding tussen de overheid, de instituties en de burgers wezenlijk. Want deze institutionele logica – en nu kom ik op de fascinatie van Nico de Boer – om steeds meer problemen te benoemen, zich daarover te ontfemen en daarvoor professionals in stelling te brengen, kenmerkte zich door een permanente groei. Toen het politieke tij van de jaren zeventig verliep en er in de jaren tachtig moest worden ingegrepen, was het geen optie om opnieuw burgers in het publieke domein te betrekken, want dat was de weg die juist was afgesloten. De publieke sector kon alleen in toom worden gehouden door deze te dwingen zakelijker

te gaan handelen, bedrijfsmatiger te opereren en ondernemerschap toe te laten.

Burgers werden daarin in een nieuwe rol gedrongen. Ze werden aangesproken als klant, als consument van diensten, als buitenstaander. Amateurs moesten van de professionals gescheiden worden. En die amateur was niet langer een meedenker, een in te schakelen kracht, een bron van publieke energie, nee: het werd een klant, een cliënt, een afnemer, een consument. Misschien nog preciezer: het werd een individu, een individueel dossier, een individuele financieringscategorie. En van lieverlee gingen burgers zich ook steeds meer als zodanig gedragen.

Sla de website van een willekeurige woningcorporatie op en je treft alleen nog klantentaal aan, vaak in de ik-vorm geschreven: ik wil een woning, ik heb een reparatieverzoek, ik wil verhuizen. Dat dezelfde corporatie hele complexen beheert waar mensen ook gemeenschappen vormen, dat ze soms een eeuw lang geschiedenis hebben geschreven en hebben bijgedragen aan de kwaliteit van een stad of een dorp, dat ze idealen hebben, dat hun huurders daar wellicht ook aan bijdragen; over al dat fraais lees je – de uitzonderingen daargelaten – niks. Het is verdampt in het zelfbewustzijn van de klantgerichte organisatie die de corporatie – al dan niet opgejaagd door keurmerken, kwaliteitscertificaten en een doorgeslagen privacywetgeving – in de eerste plaats wil zijn. En wat voor woningcorporaties geldt, gaat voor heel veel dienstverleningsinstellingen op.

In deze nieuwe institutionele logica is met het

verdrijven van de burgers ook de sociologische intuïtie of verbeelding uit het professioneel referentiekader verdampt. Het inschakelen of laten meedenken vanuit de samenleving, door betrokken burgers, door krachten uit de buurt, door familienetwerken, sociale netwerken of anderszins door de buitenwereld, verdween langzaam maar zeker uit de referentiekaders en de institutionele routines. Het woord 'gemeenschap' kreeg een nare bijmaak, je proefde er sociale controle en verplichtingen in. Dus wenden basisscholen zich niet tot de buurt waarin ze staan als ze door een schrijnend gebrek aan leerkrachten klassen niet meer overeind kunnen houden en kinderen naar huis moeten sturen. Ze kennen de ouders en hun kinderen als individuen, maar de buurt zegt hun verder weinig. Het is een, voor hun problemen, betekenisloze entiteit. De meeste leerkrachten hebben er geen weet van, ze wonen er ook niet.

Dus bellen medewerkers van de jeugdzorg stad en land af om een kind dat uit huis geplaatst moet worden ergens bij een instelling onder te brengen. Het idee dat er in potentie ook oplossingen in de directe omgeving gevonden kunnen worden als je in staat zou zijn om die te onderkennen en aan te spreken, komt niet meer op of wordt als riskant en onuitvoerbaar weggewuifd. Aan de inbreng van buitenstaanders kleven – zo is de eerste reflex – ook altijd enorme risico's, waarbij voor het gemak maar wordt vergeten dat de oplossingen die professionals bieden – door de povere omstandigheden – nogal eens verre van optimaal zijn. Binnen de jeugdzorg zal niemand die prachtige Afrikaanse uitdrukking 'It takes a

village to raise a child' tegenspreken, maar tegelijkertijd slagen we er niet in de jeugdzorg vanuit deze filosofie te organiseren.

Nog een voorbeeld. Dat iemand die op zoek is naar een baan nogal eens beter geholpen wordt door een betekenisvolle andere dan door een sollicitatietraining of een maandelijks gesprek met een accounthouder, is een bewezen waarheid die maar heel moeilijk consequenties heeft voor de uitvoering van het UWV of de Dienst Werk en Inkomen van de gemeente.

Zo is ook de samenlevingsopbouw ten onder gegaan. Tot in de jaren zeventig was het een overheidsverantwoordelijkheid waarin volop werd geïnvesteerd. Midden jaren zeventig verschijnt er nog een heuse beleidsnota over. Maar in de trendbreuk van de jaren tachtig begint het werk stukje bij beetje aan belang en waardering te verliezen. Tegen de nieuwe cultuur van afrekenen en verzakelijking is het beroepsveld van opbouwwerkers niet bestand. Wat ook niet hielp, was dat de beroepsgroep zelf zich te buiten gaat aan een heftige politiek-ideologische strijd over de mate waarin opbouwwerkers moeten en kunnen bijdragen aan echte maatschappelijke veranderingen.

Er worden sinds de jaren tachtig twee decennia lang krampachtige pogingen ondernomen om het opbouwwerk op de kaart te houden en het beroep overeind te houden, maar uiteindelijk verdwijnt het uit de subsidietitels en beroepsprofielen. Het wordt nu eigenlijk steeds opnieuw uitgevonden als er ergens in de buurt een probleem is, of om te bemiddelen tussen burgers

en de overheid (doorgaans heten de professionals dan participatiemakelaars). Je kunt zeggen dat opbouwwerkers, voor zover ze nog in functie zijn, de loopjongens en -meisjes zijn geworden die in de kloof heen en weer pendelen tussen burgers en overheid, tussen leefwereld en systeemwereld. De inzet van opbouwwerkers hangt van beleidstoevalligheden aan elkaar. Er is geen peil meer op te trekken. Laat staan dat er een enigszins coherente opvatting over het belang van samenlevingsopbouw in valt te ontwaren.

10

Het is overigens niet zo dat het gesprek over de samenleving is stilgevallen. Integendeel, het werd en wordt alleen op een heel bijzondere manier gevoerd. Zo hield CDA-minister Brinkman in de jaren tachtig, terwijl hij het licht op groen zette voor meer marktwerking in de zorg en de welzijnsplanning de nek omdraaide, een pleidooi voor een zorgzame samenleving, waarin burgers zich meer om elkaar en om hun omgeving zouden moeten bekommeren. Daar zat een ondertoon in van verwijt: burgers werden te veel van de wieg tot het graf verzorgd en namen derhalve geen verantwoordelijkheid voor elkaar. Er klonk ook een moreel appèl in door, iets christelijks: heb uw naasten lief, zorg wat meer voor elkaar.

Dergelijke oproepen hebben in onze moderne samenleving nooit echt de handen op elkaar gekregen.

Het was eerder voer voor columnisten en cartoonisten. Niet in de laatste plaats omdat het nooit echt onderbouwd werd. Nederland scoort van oudsher hoog op de internationale ranglijst van vrijwilligerswerk en mantelzorg, dus ja, waar ging het dan eigenlijk over. De discussie herhaalde zich vervolgens in steeds andere varianten, nogal eens aangezwengeld vanuit wat meer behoudende, conservatieve kringen, waardoor er een waas van nostalgie omheen hing. Dan richtte de bezorgdheid zich op calculerende burgers, dan weer dreigden we ten onder te gaan aan een toenemend verval van normen en waarden.

Het is eigenlijk een paradox: naarmate in kringen van beleid en politiek meer gesproken wordt over wat burgers gezamenlijk moeten doen, weet men minder wat er moet gebeuren om dat ook mogelijk te maken. Hoe indringender de oproep, hoe minder het effect. Het regeerakkoord van 2007, het startdocument van een regering gevormd door CDA, PvdA en ChristenUnie, telt maar liefst 25 keer het woord 'samen', inclusief de titel van het stuk: *Samen werken, samen leven*.

Het laatste decennium is het spreken over burgers en de maatschappij wat positiever getoonzet en spreekt men over 'actief burgerschap'; een thema waarvan ook wat meer vooruitstrevende kringen het belang inzien. Maar ook dit concept heeft zich niet echt kunnen onttrekken aan de schaduw van bezuinigingen, van een terugtrekkende overheid en reorganisaties in het publieke domein. Dat maakte de discussie altijd verdacht, want dan staat tegenover het inkrimpen van publieke

verantwoordelijkheid ineens de min of meer politieke verplichting van individuele burgers om zelf meer de handen uit de mouwen te steken. Alsof het communicerende vaten zijn: minder inzet van de overheid (lees: bezuinigingen) betekent als vanzelf meer inzet van de zijde van burgers (gratis). Tja, daar lopen maar weinigen warm voor.

Dat lot is uiteindelijk ook de oproep tot een participatiesamenleving van koning Willem-Alexander in de Troonrede van 2013 ten deel gevallen. Het was uiteindelijk meer een smeekbede dan een wenkend perspectief. Het werd en wordt ervaren als goedkope retoriek, als een ideologisch sausje om de bezuinigingen te legitimeren. Van een diepgaande analyse is niet echt sprake, laat staan van een doorwrochte visie op de publieke sector en de rol van burgers. Er spreekt vooral een soort naïviteit uit. Het is – om weer even naar de bossen terug te keren – het idee dat bomen gaan groeien als je (het beleid, de politiek) aan de takken trekt, terwijl iedereen natuurlijk heel goed weet dat bomen alleen groeien als de bodem waarin ze geworteld zijn vruchtbaar is en van de juiste grondstoffen wordt voorzien. En over wat er nu echt nodig is om de bodem vruchtbaar te maken, en welke sociale infrastructuur dat vraagt, daarover gaat het debat vrijwel nooit. Terwijl het daar wel over moet gaan.

Dat is dus wat we moeten doen. We moeten opnieuw en fundamenteel gaan nadenken over hoe we met de ervaring van drie decennia neoliberalisme in ons achterhoofd de *civil society* gaan vormgeven. Hoe we instituties scheppen die in plaats van hardnekkig slotgrachten in stand te houden zich weer open durven te stellen voor de veerkracht van de samenleving. We moeten minder psychologisch en meer sociologisch gaan denken. We moeten kennis over netwerken en gemeenschapsvorming in professionele en institutionele settings tot leven wekken. We moeten de samenlevingsopbouw in de 21e eeuw opnieuw gaan uitvinden, niet als een smeekbede tot participeren, maar als een sociaal en normatief fundament voor een vitale samenleving en voor een publieke sector die niet alleen steunt op professionals maar zich versterkt door gebruik te maken van de veerkracht in gemeenschappen, in hun omgeving en in hen omringende netwerken. Die weg inslaan, is al lang niet meer een kwestie van kiezen. Er is simpelweg geen andere route: als we de marktwerking niet echt achter ons laten, als we niet weggkomen van de afgesloten expertocratie, van het individualistisch consumentisme, als we de krachten in de samenleving negeren en niet productief aanwenden, dan zakt de publieke sector steeds verder door zijn hoeven.

Dat is het slechte nieuws. Het hoopvolle nieuws is dat de kiemen van de verandering die we nodig hebben al geruime tijd aan het ontspruiten zijn. Ik wil hier niet

meteen de Jan Rotmans van de publieke sector uithangen en grote schema's laten zien waarin het nieuwe denken onmiskenbaar en onafwendbaar schoon schip maakt met het oude denken. Ik hou me liever aan het adagium van Herman Tjeenk Willink: *Groter denken, kleiner doen*. Groter vanwege het doorgedrongen besef dat we echt uit een ander vaatje moeten tappen, kleiner omdat het om alledaags professioneel handelen gaat, om opmerkzaamheid en attentheid. We moeten het van onderop, in buurten en op werkvloeren van instellingen gaan opbouwen. We moeten zien wat er al beweegt en waar nieuwe verhoudingen worden beproefd en daar in het denken en handelen ruimte voor maken.

Maar we hoeven niet opnieuw, van *acquit*, te beginnen. Hoogleraar Tine De Moor heeft in 2013 in haar oratie over de Homo Cooperans laten zien dat er de afgelopen decennia onder de oppervlakte van onze publieke sector iets bijzonders aan het groeien is. We bevinden ons in een nieuwe hoogconjunctuur, in het ontstaan van coöperatieve samenwerkingsverbanden van burgers. Het vorige hoogtepunt speelde zich ruim een eeuw geleden af, rond de wisseling van de 19e-20e eeuw, de periode waarin vele honderden initiatieven van burgers de grondslag legden voor voorzieningen die in onze hedendaagse verzorgingsstaat gestold zijn in soms onbeweeglijke professionele instituties. Maar deze eeuw brengt, zo laat De Moor overtuigend zien, een nieuwe golf in de vorm van coöperatieve initiatieven op het terrein van de zorg, van energie, leefbaarheid, en nogal eens in dorpen, buurten en wijken door bewoners zelf opgezet.

Zorgcoöperaties, energiecoöperaties, buurtcoöperaties – het is een ware hausse.

Zij vormen de aandrijfmotor die processen op gang brengt waarmee we de periode van het neoliberale denken en de bedrijfsmatige ordening van de publieke sector achter ons kunnen laten. Naar die veerkrachtige beweging en de behoefte aan samenwerking die eruit spreekt, verwijst ook de term ‘burgerkracht’. De term die Nico de Boer in 2011 verzoon als titel van ons essay voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling over de toekomst van het sociaal werk in Nederland. Een term die toen razendsnel zijn weg vond naar de beleidsnota's in ons land en daarmee eigenlijk al snel van zijn kritische lading werd ontdaan. Zo nam de gemeenteraad van Rotterdam onverwijld een motie aan waarin burgerkracht als een soort toverformule tot de hoeksteen van het nieuwe sociale beleid werd uitgeroepen.

Dat is te makkelijk. Met één penne streek op het stadhuis wordt dan het gewicht verplaatst van instellingen en professionals naar de burgers. Het is opnieuw de valkuil van de communicerende vaten: een beetje minder van de instituties wordt dan gecompenseerd door een beetje meer burgerkracht; een forse slok minder geld leidt dan tot meer zelforganisatie en burgerverantwoordelijkheid. Als de overheid het niet organiseert, doen de burgers het zelf wel.

Zo'n substitutiekarikatuur getuigt ook van onnodige minachting voor professionele kennis en inzet, die onmogelijk op basis van vrijwilligheid kan worden vervangen. Het is ook contraproductief, want in feite houdt het de wig

in stand die de afgelopen halve eeuw in het functioneren van de *civil society* tussen publieke instituties en burgers is gedreven. Het gaat niet – ik kan het niet vaak genoeg herhalen – om het een *of* het ander, het gaat om *en-en*. Het gaat om het tot stand brengen van andere verhoudingen tussen burgers en professionals die tot vitalere communities en instituties moeten leiden en tot een verzorgingsstaat die op een andere leest is geschoeid.

Dat is een opgave die voor de instituties en overheidsafdelingen die hun functioneren materieel verankerd hebben in geldstromen, verordeningen, regels, protocollen, productieformats en professionele reflexen aanmerkelijk groter en ingrijpender is dan voor burgers. Zij moeten ruimte maken voor de context, voor de buitenwereld, voor hun omgeving, voor burgerkracht, voor de gemeenschappen, voor de buurt, voor het collectief, voor samenwerken en verbinding. Dat is een andere mentaal-professionele orde dan waarin ze de afgelopen decennia hebben geleefd, gedacht en gehandeld.

12

De urgentie is echter groot. We hebben samenlevingsopbouw in de jaren vijftig uit Amerika in Nederland geïmporteerd omdat toen de samenleving veranderde, omdat de industrialisatie hele gebieden overhoop dreigde te halen, en omdat een door moderne inzichten gedreven en door de verzuilde kaders gewantrouwde nieuwe elite binnen het

ministerie van Maatschappelijk Werk zich realiseerde dat deze veranderingen om een inspanning van de overheid vroegen om de gemeenschappen in die nieuwe verhoudingen op de been te houden en in staat te stellen mee te gaan in de nieuwe tijd. Dat heeft ons land vele honderden club- en buurthuizen en allerhande educatieve voorzieningen opgeleverd. Er is een sociale infrastructuur door ontstaan.

Iets vergelijkbaars is nu nodig. Onze samenleving verandert opnieuw en staat bovendien steeds meer onder spanning. Er is veel meer aan de orde dan een crisis van de publieke sector. We leven in een samenleving die in hoge mate diversificeert en segregert, een samenleving die ongelijker en spanningsvoller is dan een halve eeuw geleden. Een samenleving waarin de kosmopolieten tegenover de traditionelen staan, de zogenoemde grachtengordel tegen de borealen (eveneens uit de grachtengordel afkomstig, maar dat terzijde). SCP-directeur Kim Putters spreekt over een veenbrand.

Bovendien staat de samenleving voor een ongekend ingrijpende verandering als het gaat om de overgang naar een duurzame manier van leven en produceren. Kortom, een samenleving met spanningen en vraagstukken, waarvoor de huidige publieke sector, inclusief het overheidsapparaat, in haar huidige verschijningsvormen steeds minder een wenkend perspectief biedt. Een samenleving waarin het neoliberale marktdenken niet langer de oplossing is voor problemen, maar een probleem op zichzelf, een mentale sta-in-de-weg is geworden. Een samenleving die op alle niveaus en

fronten vraagt om samenwerking in plaats van concurrentie en wedijver.

Dat klinkt zo opgeschreven wellicht wat gezwollen, maar in feite is dat de boodschap die nu al jaren uit de meest respectabele kringen opklinkt. Van Sociaal en Cultureel Planbureau tot Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, van Raad voor Volksgezondheid en Samenleving tot het Planbureau voor de Leefomgeving – in nagenoeg al hun rapporten en adviezen zijn ze op zoek naar andere vormen van sturing en ordening. Eigenlijk zijn we het over de onvolkomenheden van het liberale tijdperk eens, alleen tasten we over het alternatief nog in het duister.

Daar ligt dan ook een enorme intellectuele uitdaging. We moeten naar de samenleving gaan kijken zoals Patricia Westerford de bossen is gaan zien en onderzoeken. De behoefte daaraan is groot. Eigenlijk is dat precies wat Rutger Bergman doet in zijn boek *De meeste mensen deugen*. Hij onderzoekt het dominante mensbeeld, waarin burgers als egoïsten tevoorschijn komen, meer met het eigen hachje begaan dan met het lot van anderen. Stukje bij beetje laat hij zien hoezeer dat beeld gekunsteld is, in stand gehouden door ideologische voorstellingen en bepaald niet belangeloze misleiding. En wat er te voorschijn komt, is de Homo Cooperans van Tine De Moor, de mens als sociaal wezen. Het feit dat het boek van Bergman nu al meer dan een half jaar in de top 3 van non-fictieboeken staat en er zo'n 150.000 exemplaren over de toonbank zijn gegaan, getuigt van de honger die er bij veel mensen bestaat om te ontsnappen

aan de cultuur van individualisme en wedijver. Dat is de honger waarvoor de samenlevingsopbouw in de 21e eeuw het voedsel moet vormen. Dat beperkt zich dus niet tot dat schattige burgerinitiatiefje in de wijk; het is een gedaantewisseling die zich op alle niveaus moet voltrekken. Laten we het *reinventing society* noemen – misschien verstaan we het dan beter.

13

Half januari 2020 kwam de Commissie Toekomst Zorg Thuiswonende Ouderen, oftewel de commissie-Bos, met een ‘reisadvies’ over hoe we in de toekomst met de zorg voor zelfstandig wonende ouderen kunnen omgaan. We hebben immers de bejaardenoorden en verzorgings- en verpleeghuizen in de ban gedaan, afgebroken, en nu zitten we met zo’n 20.000 ouderen opgescheept die eigenlijk in een verpleeghuis moeten zitten, maar daar niet terecht kunnen. Tegelijkertijd constateren we dat het aantal ouderen dat in een te groot huis woont, maar in hun vertrouwde omgeving nergens naartoe kan, één van de redenen is waarom de woningmarkt stagneert.

Het is een treffend voorbeeld van het gebrek aan sociologische verbeelding, waarvoor we nu de rekening gepresenteerd krijgen. Want toen in de jaren zeventig en tachtig in het beleid de grootschaligheid van bejaardenoorden in de ban werd gedaan, kon daar maar één beeld tegenover worden geplaatst: zelfstandigheid. Tegenover

het bijeendrijven van ouderen in nare flats, stond de bevrijding van de individualisering: lekker thuis wonen. Drie decennia later is eenzaamheid onder ouderen een van de speerpunten van het beleid en komt de commissie-Bos met de suggestie dat er nieuwe woonvormen zouden moeten komen tussen het zelfstandige thuis wonen en het verpleeghuis in – eigenlijk het idee van het oude bejaardenhofje. Een sociale tussenwoonruimte, tussen het individuele en het grootschalige. Gemeenschapsvorming met een menselijke maat. Zelfstandig wonen, maar in groepsverband.

Helaas is het nu eigenlijk al te laat; de woningmarkt zit zo vast dat zulke collectieve projecten nagenoeg onuitvoerbaar en al snel onbetaalbaar zijn. Projectontwikkelaars en woningcorporaties schrikken ervoor terug, want die handelen liever in verkoopbare of verhuurbare zelfstandige eenheden dan in lastige collectiviteiten. De meeste banken willen dat soort vormen ook niet financieren – veel te lastig. Ook gemeenten hebben moeite om zulke initiatieven mogelijk te maken.

Wie daarover kan meepraten, is Jan Ruyten, initiator van de zogenoemde Thuishuizen: een soort studentenhuus voor ouderen ‘op pantoffelafstand van winkels en andere publieke voorzieningen’. De bewoners – idealiter niet meer dan vijf of zes – hebben elk een eigen kamer, en maken gezamenlijk gebruik van een keuken, een hobbykamer, logeerkamers, een tuin, een washok en andere faciliteiten. Het is een woonvorm met een soort collectieve zelfstandigheid. Sinds 2006 heeft Ruyten met veel moeite vijf van dit soort huizen kunnen oprichten. Met

naar eigen zeggen ‘alle *evidence based* voordelen van dien voor het welzijn en de gezondheid van de bewoners. Een kind had het kunnen bedenken’, vertelde Ruyten onlangs in *de Volkskrant* (24 januari 2020). Toch kostte het Ruyten veel praat- en sleurwerk om ‘het bastion van de overheid’ te slechten. Een tussenvorm tussen grootschalig en zelfstandig past gewoon niet in het referentiekader. ‘Als ik een wethouder of een corporatie om medewerking vraag bij de vestiging van een Thuishuis’, vertelde Ruyten aan *de Volkskrant*, ‘word ik vaak doorverwezen naar Jumbo, Albert Heijn of een ander bedrijf. Terwijl het mij helemaal niet om geld of sponsoring te doen is, maar om organisatorische ondersteuning.’

Het is maar een voorbeeld van de weerspanning om communautaire woonvormen, werkvormen en dienstverleningsverbanden die niet door grootschalige eenheden worden geëxploiteerd en waar betrokkenen in gezamenlijkheid zeggenschap kunnen realiseren, tot stand te brengen. Het gaat nooit vanzelf, je moet het vrijwel altijd afdwingen. Je moet met veel uithoudingsvermogen en doorzettingskracht het terrein veroveren op de bestaande institutionele orde. Is het vreemd dat velen dat niet volhouden?

Toch speelt nagenoeg alle sociale innovatie in de publieke sfeer van de afgelopen decennia zich juist af in dat tussengebied, tussen individuele gebruiker en grootschalige aanbieder. Denk aan de Thomashuizen in de zorg voor kinderen met een verstandelijke beperking. Kleinschalige leefgemeenschappen onder professionele leiding, die met inzet van pgb-gelden moesten worden

afgedwongen, maar waaraan een enorme behoefte bleek te zijn. Inmiddels zijn er meer dan honderd. Denk aan de Eigen Kracht-conferenties in de jeugdzorg, waarin het netwerk wordt ingeschakeld om jongeren en hun ouders op een normaal functionerend opvoedingsspoor te houden. Denk aan netwerkberaden die op verschillende plaatsen worden georganiseerd als mensen om hulp vragen. Denk aan Buurtcirkels waarin mensen met een verstandelijke beperking die zelfstandig wonen een rol van betekenis vervullen voor anderen in hun directe woonomgeving.

Denk ook aan het inschakelen van JIM's in de jeugdzorg, de informele mentor die de jongere zelf uitkiest en die gesteund door professionals als betekenisvolle andere een vertrouwensrol speelt die veel effectiever is dan wat een professional kan bieden. Denk aan Buurtbemiddelaars, een van de weinige *evidence based* interventies uit het welzijnswerk, die er met veel succes in slagen om burens weer met elkaar *on speaking terms* te krijgen. Denk aan gezinsvervangende tehuizen die jongeren meer vertrouwen en veiligheid bieden dan welke residentiële instelling ook. Het zijn nagenoeg allemaal mengvormen tussen professionele kernen, eigenaarschap van gebruikers en inzet van betrokken burgers. Het is kleinschaligheid, de menselijke maat, in een professioneel omhulsel.

En denk ook aan het succes van Buurtzorg, misschien wel de grootste sociale innovatie die zich in de organisatie van de eerstelijnszorg het afgelopen decennium heeft voorgedaan. Buurtzorg-voorman Jos de Blok heeft

zichzelf, om dit voor elkaar te krijgen, buiten de institutionele orde geplaatst om zich er vervolgens weer tussen te wringen. Hij heeft kleine effectieve gemeenschappen van wijkverpleegkundigen laten ontstaan, die het werk zelf organiseren en zich losgezongen hebben van het managementdenken en de mammoetorganisaties die de zorg zijn gaan beheersen. Op basis van vertrouwen in de professionele deskundigheid van overzichtelijke teams, die herkenbaar zijn en zich verankeren in een afgebakend gebied, is het gelukt om een dynamische netwerkorganisatie op te bouwen. Een formule die zich inmiddels als exportproduct bewezen heeft, want Jos de Blok duikt in nogal wat landen op. Vreemd is dat niet, want het New Public Management en de daardoor uitgelokte schaalvergroting kent immers geen grenzen, en de honger naar alternatieve organisatievormen heerst wereldwijd.

14

Het succes van De Blok is niet onopgemerkt gebleven. Sporen van zijn denken zijn onmiskenbaar terug te vinden in de gedachtegang achter de grote decentralisaties van, wat ik nu maar even samenvat als, het sociale domein – het per 1 januari 2015 naar gemeenten overhevelen van belangrijke taken op het terrein van zorg, jeugd en werk. Wijkgericht werken, wijkteams, ruimte voor professionals, weg met de verkokering, dicht bij de leefwereld van mensen – de formule van Buurtzorg is er mede voor verantwoordelijk

dat dit soort gedachten in deze omvangrijke verbouwing een plek hebben gekregen. Het leidde tot de verwachting dat de decentralisaties niet alleen een verschuiving waren van bestuurlijke verantwoordelijkheden, maar een uitgelezen mogelijkheid zouden gaan bieden om het sociale domein anders te organiseren.

Dat was ook de reden waarom ik me er altijd een warm voorstander van heb getoond. Ik zag er de eerste contouren in van een verandering, een stap in de richting van waar we al zo'n kwart eeuw naar op zoek zijn. Een weg uit de bureaucratie en de verkokering. Een nieuw soort onderlegger voor andere verhoudingen in de publieke sfeer, meer ruimte voor het gemeenschappelijke en minder voor het individuele, meer voor samenwerking en minder voor concurrentie en verkokering, meer eigenaarschap voor burgers en minder voor de expertocratie. Pieter Hilhorst en ik hebben die in 2015 samengevat in tien beloften, neergeschreven op een placemat (met een knipoog naar de keukentafelgesprekken, zie bijlage). Ik heb ze er in de voorbereiding voor deze lezing nog eens op nageslagen en in die tien beloften zit het verhaal dat ik tot nu toe heb gehouden grotendeels opgesloten. Wij zagen het als een kans om de bureaucratisch-institutionele orde open te breken en wijkgewijs te herordenen. En wij waren overigens niet de enigen. We gaan het anders doen – die stemming proefde je zo ongeveer in elk stadshuis in het land.

Begin januari verscheen er een interviewboek van Jasper Loots en Piet-Hein Peeters, *Vijf jaar lokaal sociaal domein. Veel gedaan, te weinig bereikt*, waarin zij dertien

ingewijden aan het woord laten over wat er in de eerste vijf jaar is bereikt. De stemming is aanzienlijk minder optimistisch. De verwachtingen zijn maar mondjesmaat waargemaakt. De bezuinigingen hebben te veel de toon gezet, gemeenten hebben zich daardoor in het pak laten naaien, er was onvoldoende voorbereidingstijd en te weinig financiële armslag, waardoor er geen ruimte was om werkende weg echt te innoveren.

Veel kopzorgen dus, hoewel er in een aantal gemeenten ontegenzeggelijk vooruitgang is geboekt. Als je alle kritische opmerkingen onder een paar noemers probeert te vangen, dan kan je zeggen dat de decentralisaties een verschuiving te zien hebben gegeven van bestuurlijke verantwoordelijkheden, van professionals in andere werkverbanden, en dan met name wijkteams, maar dat die operatie al zoveel voeten in aarde had dat alle zeilen bijgezet moesten worden om dat voor elkaar te krijgen. Het werd van lieverlee een systemische, bijna technocratische operatie, een verschuiving van poppetjes en oude professionele reflexen naar een andere, doorgaans wijkgeoriënteerde setting.

Het kostte al zoveel moeite om op lokaal niveau de inkoop, aanbesteding, wijkgerichte organisatievormen, het verplaatsen van professionals naar wijkteams en het op poten zetten van de jeugdzorg voor elkaar te krijgen, dat de veel fundamentele agenda die erin verborgen zat, namelijk een aanzet tot hervorming van de *civil society* en het tot stand brengen van wezenlijk andere verhoudingen tussen burgers en professionals, eigenlijk niet of nauwelijks tot ontwikkeling is gekomen. Die agenda bleef

verborgen in de beloften van de decentralisaties en er kwam nauwelijks intellectuele denkkraft en praktische energie vrij om daar echt werk van te maken. Daarom bleef er de afgelopen jaren veel bij het oude. We hebben het sociale domein derhalve nog niet kunnen bevrijden uit de heerschappij van de bureaucratie en de institutionele logica.

Dat wreekt zich. De wijkteams zijn volgestroomd met individuele problemen, en in de stadhuizen, maar ook in de wijken, groeit het besef dat de verbinding met burgers, met de wijk, met wat er in de wijk leeft, maar mondjesmaat of vrijwel niet uit de verf is gekomen. Hoe groter de stad en de wijk, hoe minder de verbinding met de samenleving, de buurt, de informele krachten, de netwerken van mensen tot stand is gekomen. De zuigkracht van de individuele problemen is zo sterk dat de collectieve dimensie erbij inschiet. Er waren ook weinig mensen die dat perspectief systematisch konden inbrengen, want opbouwwerkers zijn er eigenlijk niet of nauwelijks meer en waar ze er zijn, zitten ze niet in de wijkteams of moeten ze zich daarbinnen als generalist gedragen en hun steentje bijdragen aan de caseload-vretende malle-molen van individuele ondersteuning. Er is geen praktijk gegroeid die in deze nieuwe professionele orde is staat is om zoals de Amerikaanse socioloog Charles Wright Mills, groot pleitbezorger van 'sociologische verbeelding', het ooit zo treffend zei: *to translate private troubles into public issues*. In het Nederlands: er is een schromelijk gebrek aan sociologische verbeelding om van het individueel-zorgelijke ook publieke kwesties te maken.

Dat gemis baart ook steeds meer zorgen. Wijkteams zuchten onder hun caseload en komen er eigenlijk nauwelijks aan toe verbinding te leggen met de omgeving. Ze weten ook niet zo goed hoe dat zou moeten en waar je dan begint. En als remedie beginnen gemeenten nu beleid te schrijven over de 'sociale basis', opnieuw zo'n containerbegrip waarvan niemand weet wat we er precies onder moeten verstaan, maar wat wel uiting geeft aan het idee dat er voor een echte transformatie nog wel wat stappen te zetten zijn.

15

Ik weet inmiddels uit ervaring dat dat bepaald geen gelopen koers is. Vier jaar geleden bedacht ik, na jarenlang op wel honderd locaties een nieuwsgierig publiek over de mogelijkheden van de decentralisaties te hebben toegesproken, dat het tijd werd om de daad bij het woord te voegen. Zo werd ik indachtig de uitdrukking *practise what you preach* in de zomer van 2016 voorzitter van de Buurtcoöperatie OHG, een platform voor actieve bewoners in het Oostelijk Havengebied in Amsterdam, waar ik inmiddels ruim twintig jaar woon. Dat is overigens bepaald geen armlastig gebied, integendeel: het gebied vertegenwoordigt zo ongeveer alles waar het populisme een hekel aan heeft: hoogopgeleid, individualistisch, kosmopolitisch, welvarend. Zeg maar gerust: een witte-wijn-enclave. Mijn gedachte was echter: als het mobiliseren van burgerkracht, als

de samenwerking van bewoners met allerlei publieke instanties hier in deze wijk niet lukt, ja... dan lukt het nergens. Dit gebied, met zijn overschot aan talent, kennis en welvaart, is dus eigenlijk de ideale proeftuin voor die nieuwe verhoudingen in het publieke domein.

Inmiddels ben ik vier jaar wijzer. Zoals altijd blijkt de werkelijkheid weerbarstiger dan op papier was bedacht. We hebben in april vorig jaar een geslaagde BuurtTop OHG2025 georganiseerd waarin 150 wijkbewoners een ambitieuze toekomstagenda op het terrein van duurzaamheid, wonen en samenleven hebben geformuleerd. Maar het was een hele toer om dat voor elkaar te krijgen. Bewoners duurzaam organiseren op basis van vrijwillige inzet van een tiental actieve bewoners, is een illusie. Zo gauw het gezelschap in omvang groeit, doen zich allereerste coördinerende, administratieve, ICT-gelieerde en financiële kwesties voor die je niet in wat vrije avonduren kunt oplossen. Bewonersorganisaties hebben simpelweg professionele ondersteuning nodig om zich tot een continue machtsfactor te kunnen ontwikkelen.

Dat brengt meteen het tweede probleem in zicht: geld. Alles kost geld. Een beetje ruimte huren, kost al vele tienduizenden euro's per jaar, plus administratiesystemen, plus webbeheer, plus drukwerk, plus noem maar op. De kosten daarvan haal je niet binnen met lidmaatschaps-gelden of verhuur, dus er moet altijd geld bij, en de enige die daarop jammer genoeg rechtstreeks aanspreekbaar is, is de gemeente. In ons geval draagt het stadsdeel de Buurtcoöperatie een warm hart toe, maar daardoor zijn we wel elk jaar afhankelijk van de ruimte in de begroting

en wat handig geldpotten-gemanoeuvreur van ambtenaren. Een doordachte visie over wat een gebied nodig heeft om bewoners die actieve participerende rol te laten spelen die in alle collegeakkoorden zo fraai geformuleerd staat, ontbreekt. Het is hapsnap, afhankelijk van de goede wil van ambtenaren, informele handigheden van bewoners en de kleur van politieke gezagsdragers. Dat lijkt mij toch iets te willekeurig om in het sociale domein structureel verhoudingen op een andere leest te schoeien.

Het meest contraproductieve is echter dat een groot aantal cruciale publieke partijen zich nauwelijks iets gelegen laat liggen aan al dat participatie-gedoe. Regionaal opererende woningcorporaties gaan heus niet met wijk-bewonersorganisaties om de tafel zitten om te bespreken of er in de wijk nog wel sociale woningen verkocht mogen worden. Grootschalig georganiseerde zorgaanbieders zijn niet echt genegen om een bewonersorganisatie als serieuze gesprekspartner te zien over hoe de vergrijzing in de buurt op een doordachte wijze kan worden aangepakt. Landelijke energieleveranciers voelen zich echt niet geroepen om gesprekken over duurzaamheid met buurtbewoners aan te gaan. Zo zijn ze niet georganiseerd, zo denken ze niet.

Dus ja, waar hebben we het over? Burgerkracht is één, maar wat heb je eraan als het aan burgermacht ontbreekt. Als je moet soebatten om gehoor te vinden, als je jezelf aan tafel moet praten om in gesprek te 'mogen'. Als je gebruikt wordt als het zo uitkomt, en genegeerd als het echt belangrijk wordt. Dat leidt alleen maar tot frustratie. Dat moet dus anders.

W e moeten – indachtig de oproep van Herman Tjeenk Willink – groter durven te denken als het gaat om de vraag wat voor samenleving we met elkaar (willen) vormen; niet abstract, als een boven onze hoofden verheven werkelijkheid, maar dichtbij, op het niveau van de leefwereld, van de woonomgeving, van wooncomplexen. Hoe diverser en verschillender mensen in een gebied zijn, hoe meer er geïnvesteerd moet worden door hen, door instituties en door de overheid om gemeenschappelijkheid vorm te geven en een besef tot leven te brengen wat zij met elkaar van waarde vinden en hoe we die waarden tot uiting brengen in de publieke sfeer en de organisatie van de publieke sector. En dan gaat het niet alleen over individuele rechten of individuele problemen en welke voorziening daarvoor is aangewezen, maar ook om solidariteit en hoe je daaraan uiting geeft, hoe je medemenselijkheid kunt stimuleren, hoe je samenleven kunt bevorderen in plaats van bemoeilijken. Hoe je mensen tot elkaar kunt brengen in plaats van uit elkaar laat leven.

Maar we moeten ook ‘kleiner doen’. Het gaat om praktische beslissingen. Het gaat om de deur openzetten voor de omgeving, het gaat erom dat wijkteamprofessionals eens op bezoek gaan bij de onderwijzers van de basisschool of andersom, het gaat om verbindingen leggen tussen mensen. Het gaat om het delen van kennis. Het gaat ook om praktisch handelen, het opereren in de microkosmos van de wijk.

Het is dus veel tegelijk wat ons te denken en te doen staat. Het gaat om andere denkwijzen, nieuwe beleidsstrategieën, een ander handelingsrepertoire. Maar het is tegelijkertijd ook een organisatievraagstuk; hoe geef je publieke organisaties vorm? En het is ook een andere omgang met burgers, het is een andere insteek bij intake-gesprekken met andere vragen, het gaat ook om een veel bewustere omgang van bedrijven met hun omgeving, met de buurt waarin ze werken.

Dat is, met andere woorden, een soort paradigmawisseling die op micro-, meso- en macroniveau haar sporen moet gaan trekken. Daarom beperkt de agenda van de samenlevingsopbouw in de 21e eeuw zich niet tot het sociale domein, hoezeer daar ook een fundament gelegd moet worden, maar doet deze een appèl op iedereen om de sociologische verbeelding aan het werk te zetten.

17

Daarbij is het raadzaam om in deze beweging een frontlijn te benoemen en te kijken of we lessen kunnen leren uit het verleden (misschien is het u nog niet opgevallen, maar de protagonisten van het New Public Management, de adepten van de marktwerking, hebben totaal geen belangstelling voor geschiedenis). Die frontlijn zou heel goed gevormd kunnen worden door de verduurzaming van Nederland, een immense opgave die alle levens, alle lagen van de samenleving gaat raken. Een opgave ook

die schreeuwt om samenwerking, draagvlak en overleg.

In dat opzicht laat het zich ook vergelijken met een vorige grote opgave waarmee Nederland werd geconfronteerd, namelijk de noodzaak tot ingrijpende stadsvernieuwing in de jaren zeventig. Zo rond 1970 lagen de meeste gemeentelijke binnensteden er beroerd bij. Grote delen van de woningvoorraad in en rondom de centra dateerden van eind 19e, begin 20e eeuw en stonden zo ongeveer op instorten. Ze waren met hun houten vloeren en eensteensmuren gehorig, tochtig en vochtig. Bovendien waren ze gebouwd in de tijd van paard en wagen en niet berekend op parkeren voor de deur.

In Amsterdam waren, aldus onderzoek van de gemeente, 25.000 woningen zonder meer rijp voor de sloop, en moesten er meer dan 100.000 totaal gerenoveerd worden. Bijna de helft van de Amsterdammers zou daardoor moeten verhuizen. Vergelijkbare geluiden klonken op uit stadhuizen elders in het land. Grote delen van de binnensteden van Arnhem, Deventer, Tilburg, Utrecht, Dordrecht, Zwolle en Groningen waren verzamelingen bouwvallen. Het land stond voor een ongekende verbouwing, zoveel was duidelijk.

Er was – onder stedenbouwkundigen – ook consensus over wat er moest gebeuren. De filosofie van ruimte, lucht en licht, waarmee na de oorlog overal buitenwijken met flatgebouwen in het groen waren opgetrokken, moest nu op de oudere delen van de stad worden losgelaten. ‘Cityvorming’ heette dat in het jargon, wat in het kort neerkwam op massale sloop, ruimte voor wegen en compacte gestapelde bebouwing. Met vette viltstiften

werden er hele nieuwe stadsdelen op de kaart getekend.

Dat er onder de lijnen van de viltstiften ook mensen woonden, was eigenlijk geen overweging waarbij lang werd stilgestaan. Dat je ermee in gesprek zou moeten, was totaal geen issue, of zoals de Amsterdamse stedenbouwkundige Duyff het ooit treffend verwoordde: 'We zijn toch ook niet met de boeren gaan praten toen we de Bijlmermeer ontwierpen?' En dat deze mensen vervolgens in verzet zouden komen, daar had niemand in de stadhuisen op gerekend.

Maar toen het gebeurde – de reeks stadsvernieu-
wingsconflicten is prachtig geboekstaafd door de histo-
ricus Herman de Liagre Böhl in *Steden in de steigers*.
Stadsvernieuwing in Nederland 1970-1990 (2012) – gooien
gemeentebesturen het razendsnel over een andere
boeg. De grootschaligheid werd verlaten, het motto werd
kleinschalig, complexgericht en 'bouwen voor de buurt'.
De regering en gemeentebesturen stelden vele miljoenen
ter beschikking voor de aanstelling van opbouwwerkers
die bewoners konden ondersteunen in hun inbreng in de
stadsvernieuwing. Er werden projectorganisaties opgezet
waarin bewoners met ambtenaren en corporatiemedewer-
kers plannen maakten en uitvoerden. In een periode
van twintig jaar werd zo een onwaarschijnlijke operatie
op gang gebracht, die vele miljarden heeft gekost. En kijk
eens hoe die binnenstedelijke gebieden er nu bij liggen!

Wat ligt er meer voor de hand dan de lessen van
deze geschiedenis ter harte te nemen, nu we voor een
vergelijkbare opgave staan om in Nederland miljoenen
huizen te verduurzamen en van nieuwe energie- en

warmtebronnen te voorzien. Tel je zegeningen en leer ervan. Helaas blijken er in de epicentra van de energietransitie, in de nieuwe transitieafdelingen op stadhuizen en bij woningcorporaties maar weinig mensen rond te lopen die enige herinnering hebben aan de stadsvernieuwing. Opnieuw buigen zij zich over de plattegronden van de stad, waar zij liever met moderne digitale viltstiften gebieden omcirkelen en pijpleidingen in tekenen dan dat ze zich met bewoners verstaan. Het is de eerste reflex waarin politieke bureaucratieën steeds opnieuw terugvallen: eerst ambitieuze doelen vaststellen, dan binnenskamers plannen en processen uittekenen en ten slotte daarover digitaal en op papier communiceren.

Dat is, zo leert de geschiedenis, vragen om problemen. Een halve eeuw geleden hebben bewoners voorkomen dat grote delen van de stad door bulldozers tegen de vlakte zouden gaan, dus de gedachte dat ze zomaar in de trein van een overheidsgestuurde energietransitie zullen stappen, is ronduit naïef. Dat betekent dus dat het roer om moet. Maak onafhankelijke bewonersondersteuning mogelijk, zoals ten tijde van de stadsvernieuwing. Revitaliseer het opbouwwerk. Maak overlegvormen waarin gezamenlijk plannen worden gemaakt die op de consequenties ervan worden doordacht. Creëer in buurten en wijken projectgroepen waarin bewoners daadwerkelijk kunnen meepraten. Creëer de voorwaarden voor een beweging die erop uit is om de energietransitie gedragen te laten worden door de mensen die er in hun huizen direct mee te maken krijgen. Dat betekent dat we weg moeten van het papier en de tekentafels, en de buurt

in moeten. Van duurzaam naar buurtsaam, zo kan de noodzaak van verduurzaming, naast de transformatie van het sociale domein, een frontlijn vormen om een nieuw soort *civil society* tot stand te brengen. Een voorhoedegebied, een grote nationaal-lokale proeftuin.

18

Ik heb altijd een publicist willen zijn die niet neutraal zijn verhaal doet, maar die ook probeert om aan de boeken, artikelen en columns een handelingsperspectief te verbinden. Ik vind dat ook een taak van intellectuelen; niet alleen analyseren, maar je ook verbinden met de werkelijkheid van het handelen, van de praktijk. Marx zei het al, in de 11e stelling over Feuerbach: het gaat er niet om de wereld te interpreteren, het gaat erom hem te veranderen. Dat is overigens lastig genoeg, want het is vele malen gemakkelijker om te analyseren wat er mis is gegaan, dan de vraag te beantwoorden hoe het verder moet. En dat geldt al zeker voor de complexe wereld waarin wij leven. Er is niet één draadje waaraan je kunt trekken om de hele kluwen te ontwarren.

Ik heb dat in *Ontregelen*, *Eropaf!*, *Sociaal doe-het-zelven* en *Decentraal* opgelost door als laatste hoofdstuk een aantal ontwerpprincipes te formuleren, een soort agenda die een eerste houvast kan bieden om de werkelijkheid naar je hand te zetten.

Zo wil ik ook dit betoog afsluiten. Met een tiental handreikingen, die kunnen helpen om de uitdagingen

van de samenlevingsopbouw in de 21e eeuw tegemoet te treden. Het is geen blauwdruk, want die bestaan niet meer; het zijn uitspraken om over na te denken, om de gedachten te bepalen en het praktisch handelen op te toetsen. Ik heb ook niet de illusie dat deze ontwerpprincipes aanspraak kunnen maken op volledigheid, sterker: ik nodig iedereen uit om ze aan te vullen.

1 Markeer expliciet het afscheid van het New Public Management en het marktdenken

De kritiek op het neoliberalisme, de marktwerking en het New Public Management heeft inmiddels massieve vormen aangenomen. Nog maar weinigen verdedigen het met volle overtuiging. Maar ondertussen blijven het wantrouwen dat dit met zich heeft meegebracht, de controlemechanismen en de bureaucratie gewoon hun werk doen. Ook de beleids- en organisatietaal blijft gewoon intact. Die gewenning staat ons in de weg. Daardoor blijven we hangen in een wereld die we juist bewust achter ons willen laten. Om ruimte te maken voor andere vormen van ordening, andere vormen van sturing en van verantwoording, is het cruciaal om het afscheid ook echt te markeren. Neem in visiedocumenten, beleidsprogramma's of jaarplannen afgemeten afstand van de marktwerking, de ingebakken concurrentie en de nadruk op meten en beheersen. Schrijf een nieuw evangelie, dat van samenwerken en kennis delen. Benoem publieke waarden waar je voor staat. Ontvouw een visie op maatschappelijk rendement. Vrijwaar de taal van de publieke sector van termen als 'klanten', 'producten', ja,

zelfs van 'cliënten'. Steek als bestuurder, leidinggevende of professional je vinger op als je je eigen organisatie of een andere op het oude denken betrapt. Creëer bewust ruimte voor vernieuwing.

2 Gewenst: sterke, zelfbewuste (lokale) overheden

Het neoliberalisme heeft ons een ingehouden en risicomijdende overheid opgeleverd, waarin procesmanagers en juristen de dienst uitmaken en die voor de inhoud nogal eens op deskundigheid-van-buiten is aangewezen. Voor *reinventing society* is echter een sterke, zelfbewuste lokale overheid nodig, die zich niet laat hinderen door 'Den Haag' en aanhoudende regelzucht van het parlement. Zo'n sterke en zelfbewuste lokale overheid baseert zich op een dynamische visie op de *civil society*, heeft scherp in beeld wat de moderne betekenis is van gemeenschappen en coöperatieve verbanden en het daarin besloten vermogen om mede vorm te geven aan de publieke zaak. Een zelfbewuste overheid wapent zich met een investeringsvisie op wat een sociale infrastructuur is waarbinnen burgerkracht zich optimaal kan ontwikkelen. Dat gaat over fysieke ruimte, over financiën en personele inzet. Geef burgerinitiatieven die publieke waarde vertegenwoordigen recht op ondersteuning. Verleid gesubsidieerde en publiek gefinancierde instellingen zich ook tot deze *civil society* te verhouden.

3 Moderniseer het klassiek Nederlandse principe van subsidiariteit

Nederland kent welbeschouwd geen traditie van een

sterke nationale staat. Sterker, vooral de christelijke stromingen stonden in het verleden ronduit vijandig tegen een al te grote staatsbemoeienis. Om zich daarvan te vrijwaren, bouwden zij in de 19e eeuw hun staatsopvatting rond de principes 'soevereiniteit in eigen kring' (protestant) en 'subsidiariteit' (katholiek). Kortgezegd kwam dat erop neer dat wat in de eigen gelederen (soevereiniteit) of in de laagste bestuurlijke laag (subsidiariteit) geregeld kon worden daar dan ook besloten moest kunnen worden, zonder ingrijpen of bemoeienis van hogerhand. Met die principes is het particulier initiatief in Nederland groot geworden (conform Van Doorn: 'baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap') en kent de Nederlandse publieke sector eigenlijk voornamelijk privaatrechtelijke instellingen. Met de ontzuiling en de expansieve groei van de verzorgingsstaat vanaf 1960, is de bepalende rol van de rijksoverheid enorm toegenomen en zijn de principes van soevereiniteit en subsidiariteit steeds verder uit beeld geraakt. De decentralisaties nopen echter om dit thema opnieuw te doordenken. Niet alleen de verhouding tussen rijk en gemeente (wat is een decentrale staat eigenlijk?) vraagt om nadere precisering, ook de verhouding tussen wat de gemeenteraad bepaalt en wat in gebieden zelf besloten kan worden, is toe aan herijking en vernieuwing. Het gaat om vragen als: hoe kunnen we zeggenschap van onderop opbouwen, welke instrumenten zijn daarvoor? Anders gezegd: moderniseer het klassieke principe van de subsidiariteit!

4 Kijk voorbij het individu – zoek de veerkracht van netwerken, collectieven, burgerinitiatieven en gemeenschapsvorming

Rob van Pagée, begin 21e eeuw boegbeeld van de Eigen Kracht-conferenties in Nederland, had een kraakhelder motto, ik haalde het al eerder aan: zorg dat mensen die op enigerlei wijze vastlopen hun kring groter maken. Uit ervaring wist hij dat mensen zelf – uit schaamte voor hun problemen en vanuit het idee dat ze tekortschieten en zich daarover schuldig voelen – het tegenovergestelde doen. Ze houden hun sores voor zichzelf. Hij verweet hulpverleners dat ze daar eigenlijk in meedingen en daardoor weinig duurzame en productieve afhankelijkheden in het leven riepen en de hele organisatie van de hulpverlening erop hadden ingericht. Daardoor houdt de hulpverlening de kring klein, gaat (zich beroepend op privacy) mee in het gevoel van falen en houdt het probleem onder-ons. Dergelijke één-op-één-betrekkingen vormen het dominante patroon, deze zijn ook het makkelijkste te organiseren en in de agenda te plannen. Het inschakelen van krachten uit de omgeving is daarom nog steeds uitzonderlijk.

Door de kring groter te maken, door voorbij het individu te kijken, door netwerken in te schakelen en zo nodig te versterken, door daar ook het ondersteuningsproces op in te richten, wek je krachten op die een hulpverlener als een passant-met-een-chronisch-tijds-kort zelf niet kan opbrengen. Maar dat betekent wel dat kennis gedeeld moet worden, dat anderen toegelaten en gemobiliseerd kunnen worden, dat je de ondersteuning

anders moet organiseren. Dat geldt voor het microniveau, maar ook voor de niveaus die daarbovenuit torenen – het functioneren van het wijkteam, de omgang met een wooncomplex. Maak de kring groter is een oproep om uit de individualiseringstrechter te treden en de sociologische verbeeldingskracht aan het werk te zetten. Dat is een professionele vaardigheid waarvoor wijkteams de komende jaren de laboratoria moeten gaan vormen.

5 Zie wijken en buurten als arena's van samenlevingsopbouw, als de thuisbasis van een gerevitaliseerde civil society – zorg voor een vruchtbare sociale infrastructuur

Als het om fysieke ruimte gaat, weten we zeer nauwkeurig wat er nodig is om een goede infrastructuur neer te leggen (parkeerplaatsen, busverbindingen, groen, speelplaatsen, fietsparkeerplaatsen, scholen – het valt allemaal te becijferen). Maar als het over een sociale infrastructuur gaat, stukt het verhaal. Dan is het onduidelijk wat voor ruimte mensen nodig hebben om elkaar te ontmoeten, hoe bewoners met elkaar kunnen communiceren, wat het kost om organisaties op te bouwen, wat er nodig is aan ICT. Dan hangt het af van de inzet van wat bewoners, de bereidwilligheid van ambtenaren en bestuurders en de toevallige financiële ruimte die er gevonden kan worden. Stel je voor dat we zo de fysieke infrastructuur zouden inrichten.

Dat moet dus anders. We weten wel degelijk wat de voorwaarden en condities zijn waarop burgerinitiatieven kunnen bloeien en groeien. We weten ook dat

toekomstwerkplaatsen met bewoners beweging op gang brengen, we weten dat wijkteams zich graag zouden verbinden met netwerken en organisaties in de buurt, we weten dat de geldstromen die door de wijk gaan ook op hun buurtrendement aangesproken kunnen worden. We weten dat er zoveel meer mogelijk is als we de sociologische verbeelding de ruimte geven, als we grootschalig georganiseerde organisaties als zorgverzekeraars, woningcorporaties, het UWV, het CJIB, ook dwingen om mee te gaan in de wijkgerichte reorganisatie van de ondersteuning (elk wijkteam krijgt het recht op een contactpersoon), we weten dat alle betrokken professionals, van huisartsen tot wijkverpleegkundigen, heel graag met elkaar zouden willen samenwerken. We weten heel veel, alleen wordt het niet georganiseerd. Dat moeten we dus wel gaan doen. We moeten met al deze betrokkenen het gesprek over samenlevingsopbouw weer gewoon maken. Er is niets te verliezen, alleen maar te winnen.

6 Voorkom dat wijkteams en sociale professionals louter een hulpverleningsimago hebben, presenteer hen als community workers

De afgelopen vijf jaar zijn de wijkteams volgezogen met het regelen van ondersteuning voor mensen met een hulpvraag. Het gaat om het verlichten van schulden en het opruimen van allerlei bureaucratische obstakels die veel tijd vergen. De Wright Mills-dimensie, *to translate private problems into public issues*, is daardoor onvoldoende uit de verf gekomen. Het wijkteam is nog geen

spin in het web van buurten en wijken geworden. Daarin moet dus geïnvesteerd worden. Wijkteams moeten antennes gaan ontwikkelen die het mogelijk maken om verbindingen te leggen met wat er in de wijk aan netwerken en mogelijkheden is. Dat vraagt tijd, dat vraagt ook inventiviteit om buiten de gebaande paden te treden en naar buiten te treden. Dat vraagt ook om nieuwe verbindingen van lotgenoten, van het inzetten van ervaringsdeskundigen. Dat betekent ook een herwaardering van het opbouwwerk, niet als een soort klussenbrigade, maar als inventieve onafhankelijke *community workers*, als een serieus beroep.

7 Laat instituties (zorg, onderwijs, maatschappelijke dienstverlening) buiten hun oevers treden, demp slotgrachten, laat de buitenwereld binnenkomen

Instituties op het terrein van de zorg, het onderwijs en de maatschappelijke dienstverlening hebben een natuurlijke neiging om zich in hun eigen deskundigheid op te sluiten en deze af te schermen van bemoeienis van buiten. De financiering versterkt die tendens bovendien, want voor het delen van kennis en het open en actief samenwerken met professionals uit een andere lijn of instelling bestaan doorgaans geen aanvinkbare hokjes op het verantwoordingsformulier en al helemaal geen subsidietitels. Zo blijft specialistische kennis opgesloten in de tweede lijn, terwijl de eerste lijn of een wijkteam erom verlegen zitten. Het voorkomt ook dat instellingen met veel kennis zich in buurten begeven en preventie bevorderen, want nogal eens zou dat ten koste gaan van

de eigen omzet. Dergelijke perverse effecten vormen een structurele belemmering om het fundamentele verhaal dat achter de transformatie van het sociale domein schuilgaat, te realiseren. Het houdt de hokjesgeest en verkokering in stand. Als we publieke en maatschappelijke waarde centraal gaan stellen, dan moeten we de financiering daarmee in harmonie brengen en het delen van kennis en samenwerking juist gaan belonen in plaats van belemmeren.

De permeabele wanden met de buitenwereld zijn ook nodig om de publieke sector overeind te houden in tijden van oplopende personeelstekorten. Die tekorten zijn zo indringend dat doorgaan op dezelfde leest onmogelijk is, tenzij men lange wachtlijsten, thuiszittende kinderen of van hulp verstoken ouderen dan wel verwarde personen als een normale zaak wenst te beschouwen. Scholen in Amsterdam-West sloten onlangs een week de deuren om zich met zichzelf en de buitenwereld te verstaan. Prompt meldde zich buurtcentrum RuParé met een alternatief lesprogramma. Als je het met de bestaande formatie niet meer langs de vertrouwde weg voor elkaar krijgt, moet je het wellicht anders doen en anderen betrekken bij het denken daarover. Ook in deze ontwikkeling is de wijze les van Rob van Pagée behulpzaam: maak de kring groter.

8 Maak van de verduurzaming van steden en dorpen een frontlijn voor samenlevingsopbouw in de 21e eeuw

Nederland staat voor een ongekende opgave om de doelstellingen van de internationale en nationale

klimaatakkoorden te realiseren. De gevolgen daarvan zullen in elk huishouden en in alle buurten, wijken en dorpen voelbaar zijn. Alleen al de opdracht om van het aardgas af te komen, is zo groot en ingrijpend dat er wel iets heel bijzonders moet gebeuren om dat voor elkaar te krijgen. Vaststaat dat het geen kwestie kan zijn van uitrollen en verplicht opleggen. Dat stuit onvermijdelijk op een weerstand die vergelijkbaar is met het bewonersverzet tegen de cityvorming in de jaren zeventig. Toen keerde de overheid snel terug op haar schreden en betrok zij actiegroepen en bewonersorganisaties in de stadsvernieuwingsaanpak in de vorm van gemengde projectgroepen met ondersteuning van opbouwwerkers. Dat heeft niet alleen grote delen van binnensteden gered van sloop, het heeft sterkere en vitalere buurten opgeleverd. Als we langs deze lijnen ook de verduurzaming van buurten, wijken en dorpen ter hand gaan nemen, is dat niet alleen goed voor het klimaat, maar is dat ook een investering in de samenleving.

9 Voer een productieve vorm van maatschappelijke diensttijd in

Sinds de afschaffing van de militaire dienstplicht zijn er regelmatig voorstellen gelanceerd – vooral in christelijke kringen – om tot een vorm van sociale diensttijd te komen. Het woord ‘plicht’ wordt daarbij angstvallig vermeden, want wie daarmee komt, wacht hoongelach. Meestal bleef het bij een luchtballon, maar tijdens deze kabinetsperiode starten in maart 2020 in het kader van het Actieprogramma Maatschappelijke Diensttijd zo’n

tachtig projecten, waarin jongeren na hun middelbare school bij wijze van tussenjaar iets maatschappelijk nuttigs kunnen doen, waar ze nieuwe ervaringen opdoen en mensen ontmoeten die ze anders niet zo snel tegen het lijf zouden lopen. Dat is goed voor hun ontwikkeling, zo is de gedachte, en goed voor allerhande maatschappelijke doelen met betrekking tot cultuur, het klimaat en de integratie van statushouders bijvoorbeeld. Het kabinet stelt hiervoor zo'n 125 miljoen ter beschikking.

Wie de lijst van mogelijkheden bekijkt, ziet leuke projecten en grappige plekken waar jongeren aan de slag kunnen. Maar projecten die echt geënt zijn op de organisatie van de publieke sector, in een schoolgebouw, in een ziekenhuis of zorginstelling, zitten er nog maar heel beperkt bij. In Almere kan je je maatschappelijke diensttijd doorbrengen bij de reddingsbrigade. De projecten lijken vooral ingegeven door de gedachte dat ze interessant moeten zijn en aansluiten bij de leefwereld van de jongeren, bij wat ze spannend vinden.

Dat is natuurlijk mooi. Maar misschien moeten we dit programma minder als pretpakket gaan zien en juist nu combineren met de vraag wat er maatschappelijk nodig is. Maatschappelijk nut is immers niet alleen iets wat als een verlengstuk van je interesse tot stand komt, maar ook iets wat in bestaande omstandigheden al gerealiseerd kan worden. Misschien moet de overheid de problemen in de publieke sector zelf aan het actieprogramma gaan koppelen en het daarmee weghalen uit de marge van leuk-bezig-zijn? Waarom zouden we deze energie van jongeren niet kunnen gebruiken om ze

met de dagelijkse werkelijkheid van de publieke sector te confronteren, achter de balie van een wijkteam, in de klas als onderwijsassistent, in het ziekenhuis als gastheer of gastvrouw, op grote scholen als assistent-conciërge, als lesbegeleiders van een meervoudig gehandicapte leerling? De publieke sector staat op kraken. Veel jongeren, vooral jongens overigens, lopen er met een boog omheen en komen er niet mee in aanraking. Terwijl er ongelooflijk veel nuttigs te doen is en het hen confronteert met de dagelijkse realiteit van de publieke sector. Dan komen vanzelf al die mooie verhalen langs die erover verteld kunnen worden. Maar dan moeten we die diensttijd wel zo organiseren dat het voor jongeren de moeite is om er volop voor te gaan. Betaal ze fatsoenlijk, geef ze korting op hun studieschuld of voorrang bij hun studiekeuze, maak de investering voor hen aantrekkelijk. Misschien moeten we zelfs het woord 'dienstplicht' niet langer schuwen. Er staat immers wel wat op het spel. Maar voornamelijk het belangrijkste: maak er in de publieke sector zelf werk van, want wie de projecten nu overziet, ziet dat er nog maar weinig instellingen voor warmlopen. Te veel gedoe, we hebben het al zo druk! Tja...

10 **Leer van de geschiedenis**

Bedenk dat er al heel veel ervaring is opgedaan. Wat we moeten bedenken en moeten doen, is in veel opzichten niet nieuw. Burgers hebben zich altijd georganiseerd, zijn in verzet gekomen, hebben voorzieningen opgericht en de samenleving vormgegeven. Er ligt een schat aan ervaring in de geschiedenis. Alleen zijn we

het gevoel ervoor kwijt en het besef ervan vergeten. Wie denkt dat we altijd maar vooruitgaan, onderschat de waarde van het verleden. Het neoliberalisme voelde zich na de val van de Muur zo superieur dat zelfs het einde van de geschiedenis werd uitgeroepen. Dat is een hooghartigheid die ons duur is komen te staan.

Precies tegen die achtergrond hebben Henk Krijnen en ik, samen met een groep enthousiaste opbouwwerkers en opbouwwerk-adepten, het afgelopen jaar een Canon Samenlevingsopbouw vervaardigd, dertig vensters waarin de turbulente en bijzondere geschiedenis nauwgezet in kaart is gebracht. Een geschiedenis waarvan veel te leren valt. Heel veel discussies over samenlevingsopbouw zijn eigenlijk al gevoerd, veel fouten zijn al gemaakt. We hoeven als we een agenda gaan invullen van de samenlevingsopbouw in de 21e eeuw niet bij nul te beginnen, we kunnen voortbouwen op een traditie, maar dan moeten we die wel weer tot ons nemen. Dat kan via de Canon Samenlevingsopbouw op de site van de canonsociaalwerk.eu, waar de hele geschiedenis is gedocumenteerd.

19

Deze ontwerpprincipes moeten niet verstaan worden als het zoveelste appèl aan burgers om meer en actiever burgerschap te tonen (want zo werkt dat natuurlijk niet). Het is in de eerste plaats een oproep aan de beleidselites van dit land,

de beslissers, subsidieverstrekkers, vergadertijgers en notaproductanten om bij zichzelf te rade te gaan. De kwestie is dus niet dat burgers meer moeten gaan doen. De kwestie is dat de samenleving een rijkdom kent aan ideeën, sociale energie en aan burgerkracht, die eerder gesmoord wordt door de institutionele orde dan dat zij tot bloei komt. De kwestie is dat we er niet omheen kunnen om steeds scherper te gaan nadenken hoe instituties en overheden zo kunnen gaan functioneren dat ze in plaats van een obstakel een katalysator worden voor de krachten die in de samenleving schuilgaan.

Daartoe moeten we de sociologische verbeelding tot wasdom laten komen en vooral ook loskomen van onze ongekend opgetuigde beleidsindustrie. In Nederland moet alles eerst in beleid worden vastgesteld voordat er wat kan gebeuren. Alles moet worden voorgeprogrammeerd. We kampen daardoor met een massieve, trage, bureaucratische orde die de energie van burgers en burgerinitiatieven doodslaat door deze langs de lat van bestaande beleidsprogramma's te leggen, door er eindeloos veel formulieren op los te laten en er allereerste voorwaarden aan te verbinden. Alles moet passen in het register van het beleid, elk risico moet worden uitgesloten of vermeden, zodat er bij elk probleem professionals kunnen opstaan om alles in goede banen te leiden, waarna alles 'meetbaar' moet worden gemaakt en tot in de puntjes moet worden 'afgerekend'. Er is een logica gematerialiseerd waarin individuen aan de hand van indicaties, protocollen, trajecten, programma's, uitkeringen en zorgzwaartepakketten diensten krijgen

toegewezen die geleverd worden door professionals. Dat is bij elkaar genomen een zeer krachtig functionerende economie. Het maakt van instituties leveranciers en van burgers consumenten, waarbij het systeem zo is georganiseerd (grootschalig, verticaal, productiegericht) dat het steeds meer naar zich toe trekt en duurder wordt.

Die werkelijkheid loopt nu tegen haar grenzen, en dat kan alleen doorbroken worden als dienstverleners en dienstafnemers een andere relatie tot elkaar krijgen, waarin veel meer gebruik wordt gemaakt van het feit dat mensen met elkaar in sociale verbanden en netwerken leven. Nu wordt de veerkracht die daarin schuilgaat hooguit als bijwagen gezien. Waar het om gaat, is die veerkracht in het vizier te krijgen en een rol van betekenis te laten zijn in de wijze waarop wij onze samenleving, onze betrekkingen met instituties en onze relatie met de overheid vormgeven. Dat is de opgave van samenlevingsopbouw in de 21e eeuw.

Er zijn mensen die zullen tegenwerpen dat dit een elitaire gedachte is. Kwetsbare mensen vallen hierbuiten, zij kunnen hier niet aan meedoen. Ze hebben al moeite genoeg om hun hoofd boven water te houden en missen simpelweg het vermogen en de tijd om zich in onze veel-eisende samenleving tegenover de grote institutionele krachten teweer te stellen. Daar zit zeker een kern van waarheid in. Burgerinitiatieven kunnen zich hiervoor ook niet onverschillig tonen, en voor zover ik deze wereld kan overzien, zijn ze dat ook niet. Integendeel, in nogal wat bewonersorganisaties in de bekende probleembuurten, maar ook in recente zorg- en energiecoöperaties en

andere buurtgebonden initiatieven, speelt het vormgeven van onderlinge solidariteit juist een belangrijke rol. Dat niet iedereen overal aan meedoet, kan nauwelijks als verwijt gelden; dat is van alle tijden.

Maar ook het kwetsbaren-verwijt trapt in de vuilkal van het of-of-denken. Vanuit de veronderstelling dat het aanwenden van burgerkracht en het mobiliseren van niet-professionele hulpbronnen wel zal betekenen dat mensen-het-niet-kunnen dan wel meer op eigen kracht moeten doen en zelfredzaam moeten worden. In het en-en-denken is dat echter niet aan de orde. Dan zou het weleens heel goed kunnen zijn dat mensen in een effectief samenspel van informele en formele hulp eerder beter af zouden zijn. Sterker, nu al is het zo dat mensen met meerdere problemen tegelijkertijd of in zware psychische nood door de daarvoor aangewezen instanties het slechtst worden geholpen. Ze passen niet in het systeem, het kost te veel tijd, ze zijn niet rendabel en vaak ook nog eens hardleers. Ze zijn door tekortschietende instanties vaak al veel te lang op zichzelf aangewezen.

Het kwetsbaren-verwijt – vaak afkomstig uit institutionele kringen – is een onderschatting van wat mensen en hun natuurlijke hulpbronnen met hulp van professionals/opbouwwerkers wél kunnen als de omstandigheden daartoe aanleiding geven en uitnodigen. Eigenlijk getuigt dit bezwaar van een soort omgekeerd cultuurpessimisme, dat zich in tegenstelling tot het oude cultuurpessimisme niet baseert op de gedachte dat nieuwe ontwikkelingen alleen maar achteruitgang hebben gebracht (vroeger was het beter, daarom moeten

we ophouden met veranderen), maar dat de toekomst niet langer vooruitgang kan brengen (morgen wordt het slechter, daarom moeten we het bestaande behouden). Daarmee is de impliciete verdediging van de institutionele orde uit naam van de kwetsbaren een op zichzelf conserverende kracht geworden; het heeft nauwelijks oog voor waar het misgaat en het biedt geen toekomstperspectief. Het beschermt gangbare professionele praktijken en de institutionele zekerheden die daarvan de logge vertaling zijn geworden. Het lijkt mij niet dat kwetsbare Nederlanders daar erg mee gediend zijn. Laat staan geholpen.

20

Patricia Westerford, een van de hoofdpersonen uit *Tot in de hemel*, de prijswinnende roman van Richard Powers waarmee ik dit verhaal begon, vond uiteindelijk gehoor, hoewel een diepe somberheid haar nooit verlaat en zij daar uiteindelijk aan ten onder gaat. Maar zij werd gerehabiliteerd en haar verhaal vond weerklank bij een groeiende groep mensen die zich steeds nadrukkelijker en steeds intensiever begon te verzetten tegen de systematische kap van oerbossen in het westen van de Verenigde Staten. Het verzet was inventief en door de overtuiging die mensen erin legden steeds succesvoller.

Dat is wat ons wat betreft de samenlevingsopbouw in de 21e eeuw ook te doen staat. We moeten lastig zijn, moeilijke vragen stellen, geestverwanten opzoeken en

andere wegen inslaan. Zoals de bossenbeschermers in de houtkapindustrie een geduchte vijand vonden, zo zal de samenlevingsopbouwbeving ook stuiten op de institutionele logica en zal de bezwarenfabriek van de bureaucratie op volle toeren gaan draaien. Maar als burgers elkaar opzoeken, als we kritische vragen blijven stellen en geestverwanten steeds creatiever de gelederen sluiten, dan valt er een wereld te winnen.

Want door het in stelling brengen van sociologische verbeelding en het installeren van nieuwe frames over burgerkracht en samenlevingsopbouw wordt een beweging zichtbaar waarin mensen houvast kunnen vinden, waarin ze het geloof kunnen herwinnen dat ze zaken in de hand kunnen nemen. Dat we misschien helemaal niet zo'n machteloze toekijker zijn van globalisering, marktwerking, flexibilisering en al die grote bewegingen waar we niets over te zeggen hebben. De wending naar de *community*, het vizier op samenwerken en de antenne voor gemeenschapsvorming kunnen met elkaar een remedie vormen tegen de vervreemding die veel mensen ervaren. Het kan iets van het gevoel terugbrengen dat het ons niet allemaal overkomt, dat we er zelf ook over gaan. Dat we er wat over te zeggen hebben.

Het is een perspectief waaraan iedereen kan meedoen. Links, rechts, allochtoon, autochtoon – dat alles is in deze beweging niet zo relevant. Het gaat er niet om wat je verdeelt, het gaat erom wat je samen kunt bereiken. Zet de sociologische verbeeldingskracht aan het werk en er gaat een samenleving voor u open. En denk dan soms nog even aan mijn schrijfmakker

Nico de Boer, want dat was de wereld waar hij vrolijk van werd. Als hij weer eens een mooi voorbeeld was tegengekomen, kon hij er met veel enthousiasme over vertellen. Geweldig toch, zei hij dan.

En zo is het.

Verantwoording

Een eerdere versie van deze tekst is becommentarieerd door Marcel Ham, Pieter Hilhorst, Henk Krijnen, Don Olthof en Hetty Vlug. Door hun opmerkingen en suggesties heeft de tekst belangrijk aan kwaliteit gewonnen. De auteur is hen daarvoor zeer erkentelijk.

Een overzicht van de geraadpleegde literatuur en een verantwoording van de aangehaalde kwantitatieve gegevens is beschikbaar op de website van de auteur: www.josvdlans.nl.

Bijlage

In januari 2015 formuleerden Pieter Hilhorst en Jos van der Lans tien beloften van de decentralisaties, die zij op een placemat afdrukten en waarover ze op een flink aantal plaatsen in het land met professionals en/of beleidsambtenaren in gesprek gingen. De tien beloften werden ook opgenomen in de door hen geschreven KING/VNG-uitgave *Nabij is beter II*. Met de tien beloften geven Hilhorst en Van der Lans richting aan de wijze waarop de decentralisaties in gemeenteland vorm zouden krijgen. Dat proces is echter nog lang niet afgerond. Reden waarom de tien beloften als richtsnoer voor de toekomst nog niets aan actualiteit hebben ingeboet.

- 1 De decentralisaties willen van een anonieme verzorgingsstaat een herkenbare verzorgingsstad maken, die gebaseerd is op de organisatie van *nabijheid* met het primaat op de *wijk*.
- 2 De decentralisaties hebben *integraal* werken als vertrekpunt. Het gaat niet langer om de formats van instituties, maar om het primaat van de oplossing.
- 3 De decentralisaties bevorderen snelle, heldere en zo nodig onorthodoxe oplossingen en hebben daardoor ten principale een *anti*-bureaucratische signatuur.
- 4 De decentralisaties beogen de rol van burgers te veranderen; zij zijn niet langer klanten van voorzieningen, maar *eigenaren* van (onderdelen van) de publieke zaak. Hun positie in de besluitvorming over zorg- en dienstverlening verandert van

- consument tot producent, van passief naar actief.
- 5 De decentralisaties geven vorm aan *andersoortige horizontale en gelijkwaardiger verhoudingen* tussen professionals en burgers/amateurs (sociale netwerken, informele zorg).
 - 6 De decentralisaties bieden meer *ruimte aan professionals* en bevrijden hen van al te strakke protocollen en gedetailleerde verantwoordingsregimes.
 - 7 De decentralisaties doorbreken de verkokering en het daarbij opknippen van problemen in door specialisten behandelbare deelproblemen. Ze maken meer ruimte voor een *generalistische werkwijze*.
 - 8 De decentralisaties zorgen ervoor dat het accent, zowel in de organisatie van dienstverlening als in het professionele handelingsrepertoire, nadrukkelijk op *preventie* komt te liggen.
 - 9 De decentralisaties bewerkstelligen dat de economie van de publieke sector wordt omgedraaid: preventie loont, en er komen *integrale kosten-batenanalyses*. Echt integraal werken verbetert zo de dienstverlening, zet het mes in de verkokering waardoor het goedkoper kan worden (in die volgorde).
 - 10 De decentralisaties zijn erop gericht de *leefwereld* van burgers te bevrijden van het juk van de systeemwereld, waardoor de krachten van de samenleving zich optimaal kunnen ontwikkelen. *Overzichtelijkheid* en *kleinschaligheid* (de menselijke maat) zijn daarvoor nieuwe ijkpunten. Het doet daarin denken aan de oude slogan van Philips: *sense and simplicity*. Het is het primaat van het gezond verstand.

— Bibliografie Jos van der Lans —

- 1994 *Naar een modern paternalisme. Over de noodzaak van sociaal beleid* (met Paul Kuypers), De Balie (Witte boorden-reeks).
- 1995 *De onzichtbare samenleving. Beschouwingen over publieke moraal*, NIZW.
- 1999 *Typisch Nederlands. Vademecum van de Nederlandse identiteit* (met Herman Vuijsje), Contact.
- 2000 *Makassarplein. Zin en onzin van het multiculturele drama*. FORUM, instituut voor multiculturele ontwikkeling.
- 2000 *Robin Hood en Koning Klant. De maatschappelijke verankering van corporaties*. Aedes-Forum voor Inspiratie en Zingeving.
- 2003 *Lage landen hoge sprongen. Nederland in de twintigste eeuw* (met Herman Vuijsje), Inmerc.
- 2003 *Het woninkrijk der Bloemstraters. Individualisering en sociaal kapitaal*. De Balie / De Alliantie.
- 2003 *Bemoeien werkt. Naar een pragmatisch paternalisme in de sociale sector* (met Nies Medema en Marc Räckers), De Balie.
- 2005 *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak*. Uitgeverij Augustus.
- 2008 *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Uitgeverij Augustus.
- 2008 *Het rode geluk. Een geschiedenis van de Algemene Woningbouw Vereniging*. Uitgeverij Bas Lubberhuizen.

- 2010 *Eropaf! De nieuwe start van het sociaal werk.*
Uitgeverij Augustus.
- 2011 *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland* (met Nico de Boer), RMO.
- 2012 *Loslaten, vertrouwen, verbinden. Over burgers & binding.* Stichting Doen / Nationale Postcode Loterij.
- 2013 *Sociaal doe-het-zelven De idealen en de politieke praktijk* (met Pieter Hilhorst), Atlas Contact.
- 2013 *Burgerkracht in de wijk. Sociale wijkteams en de lokalisering van de verzorgingsstaat* (met Nico de Boer), Platform31.
- 2014 *Decentraal. De stad als sociaal laboratorium* (met Nico de Boer), Atlas Contact.
- 2015 *Nabij is beter I en II. Essays over de beloften van de drie decentralisaties* (met Pieter Hilhorst), KING/VNG.
- 2017 *Terug naar Woensel-West. De wederopstanding van een probleemwijk – een reportage*, Buurt-onderneming Woensel-West.
- 2018 *Het begon met dubbeltjes ... Geschiedenis van Woonstichting De Key 1868-2018*, Woonstichting De Key.
- 2019 *Niet-normaal. Ontwikkelingen en dilemma's in de Nederlandse gehandicaptenzorg*, Uitgeverij De Graaff.